

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL - FACULTÉ DE DROIT

Section des Sciences commerciales, économiques et sociales

LES RÉGIMES DOUANIERS SPÉCIAUX DU POINT DE VUE DE L'ÉCONOMIE SUISSE

THÈSE

présentée à la Section des Sciences commerciales, économiques et sociales
de la Faculté de Droit de l'Université de Neuchâtel
pour obtenir le grade de
Docteur ès sciences commerciales et économiques

par

ANDRÉ HAHN

Licencié ès sciences commerciales et économiques
de l'Université de Neuchâtel

IMPRIMERIE A. ET W. SEILER — NEUCHÂTEL

1949

**LES RÉGIMES
DOUANIERS SPÉCIAUX
DU POINT DE VUE
DE L'ÉCONOMIE SUISSE**

ANDRÉ HAHN

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL - FACULTÉ DE DROIT

Section des Sciences commerciales, économiques et sociales

LES RÉGIMES DOUANIERS SPÉCIAUX DU POINT DE VUE DE L'ÉCONOMIE SUISSE

THÈSE

présentée à la Section des Sciences commerciales, économiques et sociales
de la Faculté de Droit de l'Université de Neuchâtel
pour obtenir le grade de
Docteur ès sciences commerciales et économiques

par

ANDRÉ HAHN

Licencié ès sciences commerciales et économiques
de l'Université de Neuchâtel

IMPRIMERIE A. ET W. SEILER — NEUCHÂTEL

1949

Monsieur André HAHN, licencié ès sciences commerciales et économiques, originaire de La Chaux-de-Fonds, est autorisé à imprimer sa thèse de doctorat ès sciences commerciales et économiques « Les régimes douaniers spéciaux du point de vue de l'économie suisse ». Il assume seul la responsabilité des opinions énoncées.

Neuchâtel, le 26 octobre 1948.

Le Directeur de la Section des Sciences
commerciales, économiques et sociales,

P.-R. ROSSET.



Abréviations

<i>ACF</i>	Arrêté du Conseil fédéral.
<i>AF</i>	Arrêté fédéral.
<i>CF</i>	Constitution fédérale du 29 mai 1874.
<i>CO</i>	Code fédéral des Obligations.
<i>FF</i>	Feuille fédérale de la Confédération suisse.
<i>LD</i>	Loi fédérale sur les Douanes du 1 ^{er} octobre 1925.
<i>LiMarchEntrPr</i>	Liste du 15 juin 1948 des catégories de marchandises qui, conformément à l'article 42, 3 ^{me} alinéa, LD peuvent être entreposées dans des locaux privés en quantités d'au moins 100 Kgs poids brut.
<i>LT</i>	Loi fédérale du 10 octobre 1902 sur le Tarif des Douanes.
<i>RED</i>	Règlement d'exécution du 10 juillet 1926 de la loi fédérale du 1 ^{er} octobre 1925 sur les Douanes.
<i>RO</i>	Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse.
<i>RPerf</i>	Règlement du 8 mars 1907 pour le trafic de perfectionnement, abrogé par arrêté du Conseil fédéral du 23 octobre 1934.
<i>TTaEntr</i>	Décret du Département fédéral des Finances et des Douanes du 13 septembre 1926 concernant la perception des taxes et l'assurance des marchandises placées dans les entrepôts de douane.

Avant-propos

Qu'il me soit permis d'exprimer ici à Monsieur le Professeur Paul ROSSET ma profonde reconnaissance pour l'intérêt qu'il a porté à mon travail. Je tiens à le remercier très vivement des conseils si précieux qu'il m'a toujours donnés au cours de l'élaboration de cette étude.

J'exprime également toute ma gratitude à Monsieur Louis CLEMENT, de Genève, Instructeur du Personnel à l'Ecole Suisse des Douanes de Liestal, pour les entretiens et les discussions qui m'ont permis de mieux connaître et de mieux comprendre l'importance des régimes douaniers spéciaux. Son expérience m'a été d'un grand secours.

Mes remerciements vont aussi à la DIRECTION GENERALE DES CHEMINS DE FER FEDERAUX, tout particulièrement à Monsieur RITTER, Ingénieur; à la DIRECTION GENERALE DES DOUANES et aux ENTREPRISES PRIVEES qui ont bien voulu m'aider à résoudre les questions pratiques.

Que toutes les personnes enfin qui, de près ou de loin, se sont intéressées à ce travail, trouvent ici l'expression de ma reconnaissance.

Neuchâtel, 10 juillet 1948.

CHAPITRE PREMIER

Généralités

La politique douanière d'un pays a une influence directe sur l'ensemble de l'économie nationale. Les tarifs douaniers règlent les rapports d'un pays avec l'étranger en ce qui concerne le trafic des marchandises. La politique commerciale est constituée par l'ensemble des mesures propres à intensifier les échanges avec l'extérieur, à développer les exportations, à faciliter le ravitaillement de la nation en matières indispensables, mais elle a aussi pour but de protéger les industries indigènes, celles surtout qui travaillent pour les besoins du pays.

Le libre trafic international, sans paiement de droit de douane, sans barrière douanière serait évidemment l'idéal d'une économie mondiale uniforme. Mais tant qu'il y aura des Etats différents avec des intérêts divergents, il sera impossible de supprimer les taxes douanières.

Rappelons brièvement les grandes lignes de notre politique commerciale.

Au moment de la création de l'Etat fédératif, les tendances libre-échangistes l'emportaient dans le monde. Les péages cantonaux ayant été supprimés en 1848 et la Suisse formant désormais une unité économique, la doctrine libérale fut à la base de notre politique douanière. Notre pays cherchait alors uniquement à développer ses exportations. Nos premiers tarifs douaniers (1849) n'avaient qu'un but purement fiscal.

« En 1849, les dépenses du compte d'administration de la Confédération s'élevaient à Fr. 2.800.000.— qui étaient presque entièrement fournis par les revenus des douanes. Ces dépenses augmentèrent graduellement pour dépasser 100 mil-

lions en 1912, et atteindre 634 millions en 1939. La part du revenu des droits d'importation aux recettes totales de la Confédération était de 83 % en 1913. Elle tomba à 53 % en 1920 pour ne plus fournir que 57 % du total des revenus du compte d'administration en 1939 »¹.

Mais le libre-échange fut peu à peu abandonné par les Etats européens. Les conséquences de la guerre franco-allemande, l'augmentation des besoins financiers des pays et la menace de la concurrence américaine furent les causes qui orientèrent l'Europe vers le protectionnisme. La Suisse ne put faire autrement que de suivre cette évolution.

Notre loi sur les douanes de 1887 et nos tarifs généraux de 1891 et 1902 innovèrent une politique commerciale dite « de combat ». Elle consiste :

- 1° à créer un tarif général dont les taux doivent gêner les Etats étrangers jusqu'à leur être insupportables,
- 2° à rechercher l'ouverture de négociations destinées à procurer des avantages à notre industrie d'exportation en échange de concessions sur notre tarif.

« Politique de combat » ne signifie nullement conflit douanier ou guerre de tarif. Ce terme caractérise simplement une tendance commerciale qui vise, par la conclusion de traités, à soumettre au régime conventionnel le plus grand nombre possible de catégories de marchandises. A cette fin, un tarif doit prévoir des droits élevés qui peuvent paraître excessifs aux milieux principalement intéressés s'ils n'en saisissent pas immédiatement la nature.

Cette politique commerciale eut des résultats favorables; la Suisse réussit à ouvrir dans les hautes barrières douanières de l'étranger des brèches pour ses industries d'exportation les plus importantes.

Quelle fut donc la politique douanière suisse au moment où les Etats étrangers adoptèrent résolument le protectionnisme ?

¹ KARMIN, Doris: « La Politique commerciale de la Suisse, Genève 1944 », page 9.

Avant de modifier les taux d'imposition, il fallut choisir entre les systèmes du double tarif et du tarif unique, puis entre deux modes de droits: ad valorem et spécifiques.

Le système du double tarif comporte pour chaque position douanière deux bases de taxation: le taux inférieur est appliqué aux Etats accordant des concessions intéressantes lors de la négociation des traités de commerce. Il représente la limite accordant une protection suffisante à l'économie nationale. Le taux supérieur est destiné aux pays dont les concessions sont jugées insuffisantes. Entre ces deux points extrêmes, les traités fixent les taxations douanières. Si donc, la Clause de la Nation la plus favorisée n'est pas stipulée, les droits sont différents pour chaque pays.

Ce système est défendu surtout par les producteurs qui voient dans une colonne minimum une garantie que les droits ne tomberont pas au-dessous d'un certain niveau.

Le tarif général ou unique ne donne aucune assurance dans ce domaine. Il est formé de taux susceptibles d'être modifiés par les accords commerciaux, mais ne fixe aucune limite inférieure.

Dans le système du double tarif, la garantie n'existe pour le producteur que si l'application est rigide. Sinon le maintien des droits n'est nullement assuré. Cette rigidité peut être fatale aux négociateurs. Fréquemment, le minimum prévu est dépassé. Ainsi disparaît le principal avantage du système.

Par crainte de cette éventualité, la Suisse a adopté le principe du tarif unique (tarif général) servant de base à la négociation des traités de commerce. Les droits du tarif général modifiés conventionnellement forment, avec les droits de douane non consolidés, le tarif d'usage.

Dès lors, il s'est agi de choisir entre les droits ad valorem et spécifiques. Le premier système suppose une organisation développée, des contrôles et des vérifications. Les deux méthodes de taxation ne diffèrent d'ailleurs pas foncièrement, les droits spécifiques étant, jusqu'à un certain point, des droits ad valorem stabilisés.

Les pays avec lesquels la Suisse avait conclu des traités possédaient des droits spécifiques pour certaines catégories de marchan-

dises et appliquaient les droits ad valorem à d'autres. Dès 1848, notre législation douanière s'était ralliée au système de la taxation au poids qui fut maintenu lors de l'introduction de la politique de combat.

Cette procédure étant admise, la question du poids devait être résolue. Fallait-il taxer les marchandises selon le poids net ou selon le poids brut ? Une solution mixte pouvait-elle être éventuellement envisagée ?

Le système du poids net appliqué dans la plupart des Etats étrangers se fonde sur le poids de la marchandise non compris l'emballage. Cette méthode fait souvent perdre passablement de temps. Elle cause de nombreuses complications. Pour les éviter, ou tout au moins pour les limiter, les législations douanières tablent généralement sur le poids net légal qui résulte de la déduction d'un pourcentage de tare préalablement fixé.

Les droits au poids brut sont calculés sur le poids total du contenu et du contenant. Les marchandises présentées nues à la douane sont majorées d'une surtaxe de tare. Cette méthode est appliquée également aux objets dont les emballages sont très lourds par rapport à la valeur, dans le but d'éviter les rigueurs de l'application du droit. Il en résulte donc une certaine égalisation des deux systèmes : perception d'une surtaxe de tare lorsqu'il s'agit de poids brut et déduction d'un pourcentage dans la taxation au poids net.

Dans le système mixte, le poids brut est déterminant pour les marchandises faiblement imposées, tandis que les produits soumis au tarif élevé sont taxés d'après le poids net.

En présence de ces trois méthodes, la Suisse s'est prononcée en faveur *des droits au poids brut*. Le bon fonctionnement et la simplicité du système ont motivé son adoption.

En définitive, le principe admis n'a pas une grande influence sur le montant des prestations douanières. Les tarifs sont adaptés aux systèmes. Selon la base de taxation (poids net ou poids brut), les tarifs seront élevés ou au contraire abaissés de telle façon que le degré de protection et les résultats financiers désirés soient atteints.

Quelle doit être notre politique douanière en matière de tarification ?

L'article 29 de la Constitution fédérale de 1874 dispose :

- « a) Les matières nécessaires à l'industrie et à l'agriculture du pays seront taxées aussi bas que possible.
- b) Il en sera de même des objets nécessaires à la vie.
- c) Les objets de luxe seront soumis aux taxes les plus élevées. »

Ces principes de base doivent trouver leur expression dans le tarif. La Suisse est un pays pauvre en matières premières agricoles et industrielles. Elle est donc dépendante de l'étranger aussi bien pour les industries d'exportation que pour celles alimentant le marché indigène. Il est dans l'intérêt de l'économie nationale que les objets importés ne soient que faiblement frappés.

La question se pose de savoir si la franchise pourrait éventuellement être envisagée. Cette solution serait difficile à réaliser ne serait-ce qu'au point de vue fiscal. Une saine politique budgétaire veut, au contraire, que les objets indispensables soient faiblement imposés. De cette façon, le consommateur indigène supporte des droits peu élevés et les industriels travaillant pour l'exportation ont encore la possibilité de soutenir la concurrence étrangère sur les marchés extérieurs.

Il est de l'intérêt de notre économie nationale que les matières premières importées ne soient que légèrement frappées. Il s'agit, en effet, de marchandises de grande consommation, produisant sans frais élevés des recettes douanières appréciables. Il serait donc déraisonnable d'affranchir les matières premières des droits de douane.

Il va de soi que les branches de la production auxquelles ces produits sont destinés ne doivent pas être trop lourdement chargées, sinon leur capacité de concurrence vis-à-vis de l'étranger serait amoindrie.

Est-il nécessaire ou même opportun de frapper de droits les produits semi-ouvrés destinés aux industries de transformation ? Sans doute ne conviendrait-il pas de les soustraire à toute taxation

douanière. Mais il faut imposer modérément les produits semi-ouvrés, ce qui permettra à nos industries de transformation et de perfectionnement de travailler sans avoir à supporter des droits très élevés.

Quant aux produits terminés, ils sont, au contraire, taxés fortement. Aucune industrie de perfectionnement ou de transformation n'entre ici en considération, industrie dont la capacité de concurrence doit être ménagée. Cependant, une autre difficulté se présente: l'incidence de la taxation douanière. Un droit trop élevé aura pour conséquence une diminution de la consommation. Il en résultera une diminution des importations et une compression du montant des droits. Il convient donc de trouver le juste milieu, le taux idéal qui permette l'importation garantissant le maximum de recettes douanières.

Ainsi conçu, notre tarif douanier devint l'instrument indispensable pour lutter efficacement contre le protectionnisme étranger. Mais c'était encore l'époque heureuse. Les droits de douane étaient supportables et la Clause de la Nation la plus favorisée qui liait la Suisse à de nombreux Etats apportait des allègements. Les restrictions d'importation, les contingentements étaient inconnus. L'importateur pouvait acquérir ses produits là où il le voulait, aux prix qui lui paraissaient les plus favorables. Le commerce des devises n'était pas contrôlé. Les personnes et les capitaux circulaient aisément d'un pays à l'autre.

Survint la guerre de 1914-1918. Elle modifia complètement la structure économique européenne. Les Etats décrétèrent des prohibitions d'exportation. Les traités de commerce, restés théoriquement en vigueur pendant les hostilités, furent dénoncés dès 1918.

La conflagration mondiale eut de graves répercussions sur le tarif douanier. Par suite de l'augmentation de la valeur des marchandises et de l'avilissement de l'argent, les droits très modiques du tarif d'usage de 1902, même ceux qui accusaient une tendance protectionniste, perdirent de leur efficacité. La protection douanière s'affaiblissait alors que la valeur des marchandises augmentait d'autant.

Les besoins financiers de la Confédération s'accrurent considérablement pendant la guerre, tandis que le produit des douanes diminuait sous l'influence de la crise et de la difficulté des échanges. En 1920, la crainte d'une insuffisance de recettes douanières engagea la Confédération à augmenter certains taux. Par arrêté fédéral du 23 juin 1920¹, arrêté muni de la clause d'urgence, les droits d'entrée sur le tabac furent majorés.

Cette mesure poursuivait un but uniquement fiscal: procurer à la Confédération de nouvelles ressources. Elle ne devait pas longtemps suffire. Dans son message du 24 janvier 1921², le Conseil fédéral recommande aux Chambres l'adoption d'un double projet d'arrêté concernant « la modification provisoire du tarif douanier et les restrictions à l'importation de marchandises ».

Les droits sur le tabac subirent une nouvelle modification par l'arrêté fédéral (muni également de la clause d'urgence) du 24 juin 1921³ et furent réglementés une fois encore par l'arrêté du Conseil fédéral du 10 décembre 1923⁴, approuvé par les Chambres le 4 avril 1924.

Après une vaste enquête auprès de tous les milieux intéressés, le tarif d'usage fut établi le 8 juin 1921 et entra en vigueur le 1^{er} juillet suivant.

Le tarif de 1902 constituait un tarif général, dont seules les rubriques non consolidées étaient applicables comme telles. Celui du 8 juin 1921 fut dès le début un tarif d'usage. Il devait être appliqué immédiatement et sans modification aux Etats faisant bénéficier les produits suisses d'un tarif modéré ou accordant à notre pays la Clause de la Nation la plus favorisée.

Notre pays ne tarda pas à rétablir ses anciennes relations sur de nouvelles bases conventionnelles. Il signa, en 1922 et 1923, des traités avec l'Espagne et l'Italie. En 1930, il était lié par des accords de commerce avec l'Autriche, l'Allemagne, la France, la Finlande, la Grèce, la Hollande, la Roumanie et l'Union belgo-

¹ RO XXXVI page 341.

² F. F. 1921/I/page 115.

³ RO XXXVII page 512.

⁴ RO XXXIX page 461.

luxembourgeoise. La Clause de la Nation la plus favorisée l'unissait en outre à la Grande-Bretagne et aux Etats-Unis.

Contrairement à ceux d'avant la première guerre mondiale, les nouveaux accords étaient à brève échéance. Néanmoins la plupart d'entre eux ont été prorogés, avec ou sans modification, et étaient toujours en vigueur en septembre 1939.

Le dernier conflit mondial a modifié une fois encore nos échanges avec l'étranger. Toute notre politique commerciale tendit à permettre à notre peuple de vivre et de travailler. Pour maintenir notre vie économique, le gouvernement dut conduire des pourparlers complexes et multiples avec les deux groupes de belligérants qui, souvent, posaient des conditions diamétralement opposées.

Il s'agissait, avant tout, de pouvoir importer les denrées alimentaires et les matières premières et auxiliaires indispensables à l'existence du pays. Les deux blocs en guerre ne consentaient à nous fournir les marchandises nécessaires qu'en nous posant des conditions sévères. Ils ne voulaient pas que ces produits profitassent à l'adversaire. Leur emploi et leur destination étaient l'objet d'un contrôle très strict. Cela n'alla pas sans difficultés et sans récriminations. Il fallut faire de la compensation, échanger du fromage, du bétail et du lait condensé contre du charbon, du fer et des engrais chimiques, créer de nombreux organismes de guerre, etc. Des pays dont la situation géographique était plus favorable que la nôtre nous envièrent, car une fois de plus, nous fûmes les privilégiés.

Les prescriptions actuellement en vigueur sont contenues :

- 1° Dans la Loi fédérale sur les Douanes du 1^{er} octobre 1925 (LD).
- 2° Dans la Loi fédérale du 10 octobre 1902 (complétée par l'arrêté fédéral du 8 juin 1921) sur le Tarif des Douanes (LT).
- 3° Dans le Règlement d'exécution de la Loi fédérale sur les Douanes du 10 juillet 1926 (RED).

La législation douanière distingue deux groupes de droits:

- a) Le droit douanier *matériel* définit les droits conférés à l'Etat et les obligations qui en résultent pour ceux qui y sont assujettis.
- b) Le droit douanier *formel* régit la procédure par laquelle l'Etat veille à l'exécution de ses obligations.

L'objet et les bases de la perception des droits de douane ainsi que les personnes assujetties sont réglementés dans le chapitre des obligations douanières.

Les obligations douanières comportent en premier lieu le contrôle douanier, l'observation des prescriptions concernant le passage de la frontière et la soumission aux droits de douane.

« L'assujettissement aux droits de douane comporte l'obligation d'acquitter ou de garantir les droits prévus pour les opérations douanières et les frais qui sont recouvrés par la douane en vertu des prescriptions concernant d'autres administrations¹. »

Toutefois, les articles 14 à 18 et 40 à 47 LD prévoient certaines exceptions à l'assujettissement aux droits de douane et ces exceptions forment précisément *les régimes douaniers spéciaux*.

Le Règlement d'exécution est complété par l'« *Ordonnance douanière pour le trafic des chemins de fer* », du 6 décembre 1926, par l'« *Ordonnance douanière sur le trafic par eau* », du 1^{er} novembre 1940. Il le sera en outre prochainement par le régime douanier sur le trafic aérien (ordonnance en préparation).

Le trafic de perfectionnement enfin est régi par l'article 17 de la loi fédérale sur les Douanes du 1^{er} octobre 1925 et l'article 6 de la loi fédérale sur le Tarif des Douanes du 10 octobre 1902.

Nous venons de citer certains régimes spéciaux. Tous ne trouvent pas leur place dans ce travail. Le système des zones franches a fait en outre l'objet de très nombreuses études. Nous ne voulons pas non plus le reprendre ici. Nous nous en tiendrons à l'examen du *Trafic de perfectionnement et de réparation*, du *drawback* et des *entrepôts*.

¹ LD, article 10.

CHAPITRE II

Le trafic de perfectionnement et de réparation

I. Bases légales, historique

La législation douanière de tous les pays comprend des dispositions exonérant du paiement des droits les marchandises importées dans le but de recevoir un complément de main-d'œuvre. Ces objets peuvent pénétrer sur sol national sans acquitter les droits, mais sous caution de ceux-ci. Il en est ainsi des produits destinés à être réparés ou achevés en Suisse.

Certaines conditions sont cependant indispensables: ces marchandises doivent être munies de plombs, de cachets, d'estampilles qui permettront de les reconnaître au moment de la réexportation. En outre, « la nature essentielle ne doit pas être altérée par le travail de perfectionnement »¹.

Un tel trafic était pratiqué par de nombreux cantons avant la constitution de l'Etat fédératif. A la fin du XVII^{me} siècle déjà, les broderies de Saint-Gall étaient traitées au Vorarlberg, dans les régions allemandes du lac de Constance et en Forêt Noire.

L'un des buts de la première législation douanière a été d'unifier le commerce. Il fallut envisager la question non plus sur le plan cantonal, mais sur le plan national.

Ainsi la loi fédérale sur les péages du 30 juin 1849 a réglementé le trafic de perfectionnement et de réparation en son article 2, chiffre 8, ainsi conçu:

« Lorsque des intérêts particuliers d'industrie l'exigent, le Conseil fédéral admettra des exceptions ultérieures en faveur des matières et produits qui sont importés du voisinage en Suisse ou sont exportés pour être perfectionnés, et sont retirés dans un délai convenable par le commettant. »

¹ Article 6 LT.

Le règlement d'exécution y relatif mentionnait en son article 75 :

« Les matières et produits à importer francs de droits en Suisse pour y être ouvrés ou perfectionnés, et ceux destinés à être réexportés comme fabrication perfectionnée ont besoin d'une autorisation spéciale à cet effet, et la demande doit en être adressée à la Direction des péages, laquelle en réfèrera au Département des péages. »

Des innovations intéressantes ont été introduites dans le règlement d'exécution du 30 novembre 1857: établissement d'un passavant au lieu de l'inscription dans le registre des passavants, institution du dépôt de garantie. Les autorisations d'importation en franchise étaient accordées en tenant compte surtout des intérêts généraux de l'industrie nationale. Elles étaient délivrées par le Département fédéral des péages. En outre, celui qui abusait des concessions de passavants était non seulement passible de la pénalité fiscale, mais exclu pour l'avenir des bénéfices de cette concession.

La loi fédérale sur les Douanes du 28 juin 1893 mentionnait en son article 5 :

« Le Conseil fédéral peut accorder d'autres exceptions encore, dans le sens de la réduction des droits ou de la franchise complète, pour les produits importés temporairement de l'étranger en Suisse pour être perfectionnés ou réparés, ou qui rentrent en Suisse après avoir été envoyés à l'étranger dans ce même but. Toutefois ces exceptions ne doivent être accordées que si des intérêts spéciaux de l'industrie le commandent, qu'aucun intérêt majeur ne s'y oppose et à la condition que la nature essentielle de la marchandise ne soit pas altérée par le travail de perfectionnement. Le délai à accorder dans le trafic de perfectionnement ne doit pas dépasser une année. »

En date du 8 mars 1907, le gouvernement réglementait à nouveau ce régime spécial. Il se fondait pour cela sur l'article 6 de la loi fédérale du 10 octobre 1902 sur le Tarif des Douanes, article ainsi conçu :

« Le Conseil fédéral statuera d'autres exceptions tendant à réduire ou à supprimer les droits dans le trafic de perfectionnement. Ces exceptions ne seront accordées que si elles sont commandées par des intérêts spéciaux de l'industrie, si aucun intérêt majeur ne s'y oppose, et à la condition que la nature essentielle de la marchandise ne soit pas altérée par le travail de perfectionnement.

Ces dispositions s'appliquent tant au trafic de perfectionnement actif et en transit, soit aux produits importés temporairement de l'étranger en Suisse pour y être perfectionnés ou réparés, qu'au trafic de perfectionnement passif, soit aux produits exportés temporairement de Suisse à l'étranger pour y être perfectionnés ou réparés. »

L'arrêté du 8 mars 1907 mentionnait les opérations autorisées dans les différents genres de trafics ainsi que dans le trafic frontière. Il remplaçait celui du 6 décembre 1894.

Cependant, il s'avéra impossible de fixer dans un texte précis tous les travaux qui pouvaient être exécutés dans l'intérêt de l'économie nationale. La vie économique est essentiellement dynamique. Il est dangereux de limiter l'action de nos entreprises. Il faut pouvoir s'adapter rapidement aux nécessités de l'heure. C'est précisément ce que le règlement du 8 mars 1907 n'avait pas prévu. Des dérogations innombrables devinrent indispensables dans l'intérêt même de notre économie. Le trafic de perfectionnement, tel qu'il était régi, s'avéra rapidement inefficace.

Avec l'approbation des industries intéressées, la Direction générale des Douanes s'est vu contrainte d'accorder des autorisations de dédouanement avec passavants pour des perfectionnements et des réparations non prévus — parce que non prévisibles — dans le règlement.

Seul le Conseil fédéral était compétent pour satisfaire les demandes des industriels. Cette prescription se révéla, dans certains cas, lourde de conséquences. L'appareil administratif freinait l'activité des entreprises. Des retards dans la décision entraînaient

fréquemment des pertes de commandes, des arrêts de fabrication, des délais prolongés de livraison.

Il fallait modifier le règlement en vigueur pour l'adapter à la situation économique. L'ACF du 14 octobre 1933 (prorogé par l'Assemblée fédérale les 11 novembre 1935 et 23 décembre 1937) concernant les mesures économiques à l'égard de l'étranger autorisait le Conseil fédéral à prendre les dispositions nécessaires en vue de combattre le chômage, de sauvegarder la production nationale et de favoriser l'exportation. En vertu de cet arrêté, le gouvernement a abrogé, le 5 octobre 1934, le règlement du 8 mars 1907.

Dès lors,

« La Direction générale des Douanes est compétente pour accorder des restrictions ou des exonérations de droits dans le trafic de perfectionnement, conformément à l'article 6 de la loi fédérale sur le Tarif des Douanes suisses du 10 octobre 1902 et à l'article 7 de la loi fédérale sur les Douanes du 1^{er} octobre 1925.

Les recours formés contre les décisions de la Direction générale des Douanes sont jugés, en dernier ressort, par le Conseil fédéral¹. »

Aucun nouveau règlement n'a été édicté à ce sujet. Ainsi donc, le trafic de perfectionnement ne possède plus de base légale. L'octroi ou le refus de la franchise douanière est abandonné à l'appréciation de la Direction des Douanes. L'intérêt économique du pays reste déterminant. Ce commerce spécial est ainsi beaucoup mieux adapté aux nécessités du moment.

Depuis 1934, il est devenu plus dynamique, plus efficace, plus judicieusement appliqué. Il a permis le développement d'industries nouvelles qui, sous l'ancien régime beaucoup plus strict, n'auraient jamais pu se suffire à elles-mêmes.

L'importance du trafic de perfectionnement n'a cessé de croître, les statistiques nous l'indiquent. Une plus libre appréciation s'imposait: elle est venue à son heure.

¹ F. F. 1934/III/page 531.

II. Les accords contractuels

La réglementation autonome ne peut satisfaire les relations entre pays dont les rapports sont fréquents. Un traité de commerce est plus puissant, plus efficace, mieux adapté aux circonstances particulières de chaque Etat. Il assure à l'industrie nationale une certaine sécurité, une certaine continuité aussi. C'est pourquoi le trafic de perfectionnement entre la Suisse et les pays voisins a fait l'objet de conventions.

Les ententes internationales ont pour but essentiel de déterminer les conditions auxquelles l'admission en franchise de douane est accordée et pour but secondaire de définir les formalités de dédouanement applicables entre les deux Etats contractants.

Le trafic de perfectionnement peut être régi dans un chapitre spécial d'un traité de commerce à caractère général, par des conventions particulières, enfin par des échanges de notes entre gouvernements. L'objet de l'entente peut aussi bien être un trafic actif que passif. Toutefois, les conventions sont en général basées sur un principe de réciprocité.

Elles réglementent souvent un commerce déterminé, une branche particulière de l'économie nationale. Elles spécifient presque toujours les opérations admises de part et d'autre. L'étendue du trafic de perfectionnement contractuel est dépendante, dans une large mesure, des circonstances économiques.

Sur la base du nouveau tarif d'usage du 8 juin 1921¹, la Suisse a conclu avec divers pays des accords régissant le trafic de perfectionnement.

¹ Voir *supra*, page 19.

A. ITALIE

Le traité de commerce du 27 janvier 1923 entre la Suisse et l'Italie prévoit à l'article 6:

« La soie et tout article de soie pure ou mélangée introduits d'un pays dans l'autre pour y être blanchis, teints, reteints, imprimés, apprêtés ou soumis à une autre opération semblable dite de perfectionnement et qui rentrent ensuite dans le pays d'expédition resteront exempts de tout droit d'entrée et de sortie. »

B AUTRICHE

L'annexe D « Arrangement relatif au trafic de perfectionnement de la broderie entre la Suisse et le Vorarlberg » du traité austro-suisse du 6 janvier 1926 mentionne:

« Sous condition d'être réexportées ou réimportés au plus tard dans les six premiers mois de l'année qui suit l'importation ou l'exportation et sous réserve des mesures de contrôle, les tissus, mouchoirs non ourlés et ourlés, importés de Suisse dans le Vorarlberg pour être brodés
ou pour être brodés et finis,
de même que les broderies au point de chaînette (rideaux et articles similaires) importés de Suisse dans le Vorarlberg pour être blanchies,
les tissus, mouchoirs non ourlés et ourlés, importés du Vorarlberg en Suisse pour être brodés,
de même que les broderies au plumetis (broderies mécaniques) importées du Vorarlberg en Suisse pour être blanchies, et qui doivent être ramenés ensuite dans leur pays d'expédition, resteront exempts de tout droit d'entrée et de sortie. »

La franchise s'étendait également aux matières nécessaires à la broderie.

Cet arrangement est resté en vigueur jusqu'à l'annexion de l'Autriche au Reich. Il a été remplacé par un échange de déclarations germano-suisse du 1^{er} décembre 1938. La franchise était alors prévue:

- a) dans le trafic de perfectionnement réciproque pour les tissus et mouchoirs destinés à être brodés, ainsi que pour le matériel nécessaire à ce travail. Le trafic passif suisse pour la broderie au plumetis a été contingenté sur la base de 60 % de la moyenne des années 1936/1938. Les maisons n'ayant pas employé leur contingent avaient l'obligation de mettre leur solde à la disposition d'autres entreprises ayant épuisé leur part ou qui n'avaient pu en recevoir parce que ne travaillant pas encore en 1936/1938,
- b) pour les broderies au plumetis destinées à être blanchies en Suisse,
- c) pour les broderies au point de chaînette destinées à être blanchies au Vorarlberg.

Cet accord a été déclaré caduc à son tour dès la fin de la guerre par suite du rétablissement de l'Autriche dans sa souveraineté. Le traité de commerce austro-suisse du 6 janvier 1926 n'a toutefois pas été remis en vigueur, pas plus d'ailleurs que son annexe concernant le trafic de perfectionnement. Lors des négociations qui aboutirent à la signature du protocole du 17 août 1946, il fut convenu que des pourparlers seraient engagés en vue de la conclusion d'un accord commercial dès que les circonstances le permettraient.

C. ALLEMAGNE

L'article 2 de l'Annexe C du traité germano-suisse du 14 juillet 1926 précise que:

« Sont affranchis du droit d'entrée et de sortie dans le trafic de perfectionnement les objets à l'usage propre de la population de l'une ou de l'autre zone frontrière, qui sont transportés de la zone frontrière de l'un des deux pays dans la zone frontrière de l'autre afin d'être ouvrés, modifiés ou réparés par un travail d'artisan et qui, après avoir été ouvrés, modifiés ou réparés, sont réimportés, à la condition toutefois que ce trafic soit rendu nécessaire par la situation locale et économique. »

Par un échange de notes complémentaires, un accord concernant le trafic de perfectionnement en franchise a été conclu entre la Suisse et l'Allemagne pour

1. la soie de tout genre,
2. les fils et tissus de tout genre, y compris les rubans tissés,
3. les pièces de bonneterie en laine et en coton travaillées au métier circulaire,
4. les articles en bonneterie de tous genres.

Toutes ces marchandises étaient acceptées dans le trafic de perfectionnement à la condition d'être d'origine nationale. Étaient également considérés comme tissus de production indigène ceux de provenance étrangère qui avaient été blanchis, teints ou imprimés dans le commerce libre d'un des deux pays.

Ce trafic a été étendu le 1^{er} décembre 1938 à l'Autriche et aux régions allemandes des Sudètes. L'accord ne fut plus appliqué dès 1946 à la suite de la défaite allemande.

D. FRANCE

Le trafic est réglé avec la France par trois conventions :

la première, du 4 décembre 1933, pour la mousseline de laine,
la deuxième, du 29 mars 1934, pour les tissus de coton,
la troisième enfin, du 1^{er} mai 1946, concerne l'impression des
tissus. Cette dernière convention n'a pas été rendue publique.

Les accords liant la Suisse aux pays étrangers ont donc tous trait à l'industrie textile. Mais la plupart d'entre eux ne sont plus appliqués. La réglementation du 1^{er} mai 1946 avec la France se révéla bientôt insuffisante.

Dès le 1^{er} juillet 1947, la disposition suivante a été introduite par la Direction générale des Douanes : les tissus de toute nature destinés à être imprimés, blanchis et teints sont admis en franchise douanière lorsque la maison requérante prouve avoir traité en Suisse certaines quantités de tissus au cours de l'année précédente. Le nombre de mètres est déterminant lors de l'imputation du contingent, qui s'élève, en principe, au tiers du perfectionnement effectué en Suisse par chaque entreprise au cours des 12 mois antérieurs

à la demande. Les contingents sont libérés en deux quote-parts semestrielles, le solde du premier semestre pouvant être reporté au second. Par contre, les reports d'une année à l'autre ou d'une entreprise à une autre ne sont pas autorisés.

Ce trafic de perfectionnement ne s'applique toutefois pas avec la France, quels que soient les tissus, ni avec l'Italie pour les tissus de soie et de rayonne purs ou mélangés. Les accords contractuels avec ces deux pays ne doivent pas être modifiés par la nouvelle réglementation autonome. Le trafic en franchise réglé conventionnellement peut donc être utilisé sans imputation sur les contingents.

III. Diverses espèces de trafics

La loi fédérale sur le Tarif des Douanes du 10 octobre 1902 fait une distinction entre le trafic de perfectionnement actif et en transit, d'une part, et le trafic passif, d'autre part¹. Afin de maintenir cette discrimination, nous allons les étudier séparément.

A. Le trafic de perfectionnement actif et en transit

1. Généralités

L'ancien règlement du 8 mars 1907, abrogé par l'arrêté du Conseil fédéral du 5 octobre 1934, nous indiquait, à son article premier, la composition d'un tel trafic:

« Il comprend:

a) le trafic *de perfectionnement en transit*:

perfectionnement en Suisse de marchandises étrangères qui sont ensuite réexportées dans un *autre pays que celui dont elles proviennent*;

b) autre *trafic de perfectionnement actif*:

perfectionnement en Suisse de marchandises étrangères renvoyées *dans leur pays d'origine* après le perfectionnement. »

Ces deux espèces de trafics ont recours à la main-d'œuvre indigène et permettent la rentabilité des capitaux nationaux. Dans les deux cas l'industrie suisse termine la fabrication d'un produit étranger mi-ouvré. Seul le destinataire est différent.

¹ L. T. article 6, 2^me alinéa.

Il est vrai que ce commerce spécial va fréquemment à l'encontre des intérêts de l'économie nationale et des industries indigènes, qui produisent elles-mêmes grâce à la protection douanière, la marchandise faisant l'objet du trafic de perfectionnement franc de douane. Cependant, si les autorisations sont accordées dans certains cas, c'est que la production nationale est insuffisante. Elle demande des délais de livraison trop longs pour satisfaire le client du produit terminé.

L'industrie suisse ne peut vaincre par elle-même la concurrence étrangère. En raison de la nature de notre pays, nous sommes obligés de recourir au trafic de perfectionnement. Nous étudierons plus loin sa portée et les causes économiques de son développement¹.

Les marchandises perfectionnées en Suisse sont admises temporairement en franchise de douane. Elles doivent être réexportées dans un délai d'une année², sinon elles sont assujetties aux obligations douanières. Ce régime particulier s'applique aux matières premières qui présentent le plus d'intérêt pour les industries nationales et pour notre exportation.

Les droits d'entrée sont consignés à la douane ou peuvent, dans certains pays comme en France par exemple, être garantis par un engagement cautionné, appelé « acquit-à-caution ».

Le régime de l'admission temporaire forme la base du trafic de perfectionnement. Il est très développé en France, en Allemagne — du moins il l'était dans ce dernier pays avant la guerre — en Italie, en Angleterre et en Suisse. Il suppose une bonne organisation industrielle et de grandes possibilités d'exportation.

C'est un système beaucoup plus simple que le drawback dont nous parlerons plus loin³ puisque l'importateur n'a rien à payer et ne souscrit, lors du dédouanement de la marchandise, qu'un engagement de paiement ultérieur conditionnel. Selon la remarque de Amé, « l'admission temporaire place pour l'achat de leurs produits bruts, les industriels transformateurs qui ont l'intention

¹ Voir infra pages 42 et 43.

² RED, article 104, Tableau I.

³ Voir infra, chapitre V, page 71.

d'exporter dans la même situation que si la ligne des douanes n'existait pas »¹.

Le trafic de perfectionnement a, pour notre pays, une importance indiscutable. Voici, d'ailleurs quelques chiffres.

Statistique du trafic de perfectionnement²
(en millions de francs)

Années	Importations	Exportations	Excédent exp.
1933	80.—	98.5	18.5
1934	77.4	102.8	25.4
1935	63.—	79.8	16.8
1936	63.3	80.4	17.1
1937	83.3	105.4	22.1
1938	78.8	98.5	19.7
1939	69.1	93.4	24.3
1940	16.5	27.7	11.2
1941	13.1	24.2	11.1
1942	14.9	24.3	9.4
1943	8.—	21.1	13.1
1944	2.2	5.1	2.9

Nous voyons donc que pendant les cinq années qui ont précédé la guerre, le trafic de perfectionnement nous laissait un solde actif moyen de 20 millions exactement. Ce commerce donne de l'extension aux industries indigènes. Il favorise la création d'usines nouvelles sur territoire national. La possibilité de placer en entrepôt³ les produits terminés, provenant de l'admission temporaire, permet en outre aux producteurs d'attendre le moment le plus favorable pour vendre sur les marchés étrangers. L'interdépendance existant entre ces deux régimes spéciaux et leur combinaison profite à l'économie générale du pays.

¹ AME: « Etude sur les Tarifs de douane », Paris 1876, Tome II, page 191.

² Renseignement communiqué par la Direction générale des Douanes.

³ Voir infra, chapitre VI, page 93.

Le trafic de perfectionnement est souvent d'une application délicate lorsqu'il s'agit de l'étendre à de nouvelles branches. Les industriels intéressés sont favorables à l'octroi de l'admission en franchise de douane; mais les producteurs nationaux la combattent énergiquement. Ils se plaignent de ne plus être protégés. Ils doivent faire face à une concurrence nouvelle.

C'est pourquoi il faut toujours étudier le côté économique de la question. Les articles 17 et 18 de la loi fédérale sur les Douanes du 1^{er} octobre 1925 le font d'ailleurs clairement ressortir:

Article 17:

« Le Conseil fédéral peut exonérer de droits, en tout ou en partie, conformément à la loi sur le tarif des douanes, les marchandises passibles de droits qui sont importées ou exportées à titre temporaire pour être perfectionnées ou réparées. »

Article 18, 2^{me} alinéa:

« Si les intérêts économiques l'exigent, le Conseil fédéral peut, dans des circonstances spéciales, mettre au bénéfice du tarif différentiel d'autres marchandises que celles prévues au tarif. »

2. *Difficultés d'application*

Le régime spécial du trafic de perfectionnement et de réparation soulève de nombreuses difficultés. La plus importante, que nous retrouverons d'ailleurs lors de l'étude du drawback¹, consiste à fixer le taux de rendement légal.

Prenons un exemple imaginaire pour illustrer ce que nous disons: supposons que la franchise douanière soit accordée à une certaine quantité de blé à la condition que, dans le délai légal, l'importateur la fasse ressortir sous forme de farine. Il faudra tout d'abord déterminer le rapport entre ces deux produits, établir en quelque sorte une présomption légale que tant de blé fournit tant de farine.

¹ Voir infra, page 74.

Supposons ce rapport fixé à 70 %. Si le rendement est calculé trop bas, l'exportateur sera libéré de ses obligations en faisant sortir moins de farine qu'il n'en a obtenu réellement. L'excédent entrera dans la consommation intérieure sans avoir supporté les droits de douane, ce qui est une fissure dans le système protecteur.

Une autre difficulté provient de ce qu'il est parfois malaisé de reconnaître si le produit exporté après transformation est bien le même que celui reçu à l'admission temporaire en franchise de droits, sous forme de produit brut. Sur certaines marchandises, il est possible d'apposer des signes distinctifs qui permettront de s'assurer de leur identité à la sortie. Mais ce mode de faire n'est applicable qu'aux matières subissant une transformation incomplète.

Lorsque le travail de perfectionnement modifie la nature du produit, il faudrait, pour être certain de l'identité, faire convoier la marchandise jusqu'à l'usine où elle doit être ouvrée, voire même faire assister un employé des douanes aux opérations de transformation.

Alors seulement, l'administration pourrait obtenir la certitude absolue que les matières premières entrées en franchise ont bien été utilisées à la fabrication du produit terminé et n'ont pas été dérivées sur le marché intérieur, vers la consommation intérieure.

Ces contrôles entraîneraient évidemment des frais considérables. Aussi la L. T. limite-t-elle les travaux de perfectionnement. Son article 6 précise, en effet, que les réductions et suppressions de droits de douane sont accordées :

« si elles sont commandées par des intérêts spéciaux de l'industrie,
si aucun intérêt majeur ne s'y oppose,
et à la condition que la nature essentielle de la marchandise
ne soit pas altérée par le travail de perfectionnement. »

3. *Réexportation sous forme de produits terminés*

La sortie des marchandises peut se présenter sous deux formes :
à l'identique et à l'équivalent.

Dans le premier cas, les produits exportés doivent être composés des matières mêmes qui ont bénéficié de l'admission temporaire.

Dans le second cas, les matières premières entrant dans la composition du produit exporté doivent représenter, en quantité et qualité, celles qui ont été admises temporairement. Si nous reprenons l'exemple imaginaire cité plus haut¹, il suffira que l'importateur de 100 Kgs de blé fasse ressortir dans le délai légal 70 Kgs de farine extraite de n'importe quels blés, même nationaux.

A première vue, l'exportation à l'équivalent ne semble comporter que des avantages. En effet, elle évite de toute façon le contrôle serré de la douane dans les entreprises de transformation. Le principe essentiel est qu'il ressorte une quantité équivalente à celle qui est entrée en franchise, de telle façon qu'il n'y ait aucun enrichissement national de marchandises n'ayant pas payé de droits de douane. Ainsi, à tout produit entré en admission temporaire doit correspondre une sortie équivalente. Peu importe que les marchandises exportées soient les mêmes que celles introduites ou qu'elles soient au contraire prélevées sur la production nationale puisqu'il n'y a aucun grossissement du stock indigène.

Mais, pratiquement, l'exportation à l'équivalent est une fissure dans le système protecteur, par suite du trafic des passavants auquel elle peut donner naissance. Ce système va permettre la combinaison suivante: celui qui importe sans avoir l'intention de réexporter cherchera un commerçant se trouvant dans le cas contraire, c'est-à-dire voulant exporter sans avoir primitivement importé.

L'importateur a souscrit un passavant lui donnant le droit de faire entrer une certaine quantité de marchandises en admission temporaire. Dans le délai d'un an², il doit réexpédier ses produits — ou une quantité identique — sinon il est débiteur des droits de douane.

Il s'adressera donc à un exportateur de produits nationaux, lui remettra son passavant en le chargeant de le libérer de sa

¹ Voir supra, page 37.

² RED, article 104, Tableau I.

dette envers l'administration des douanes par une sortie de marchandises. En reconnaissance de ce service, il lui versera une certaine somme appelée la « prime d'apurement ».

Les deux parties bénéficient de cette transaction. L'exportateur reçoit un certain montant qui est pour lui une véritable prime à l'exportation. Elle lui permettra de réduire ses prix sur les marchés étrangers, donc de lutter plus facilement à l'extérieur du pays contre la concurrence internationale.

L'importateur, qui n'aurait pu bénéficier de l'admission temporaire s'il n'avait rencontré cette tierce personne, évite les droits de douane. Il ne paie que la prime d'apurement qui leur est nécessairement inférieure, sinon l'affaire n'aurait aucun avantage.

Il peut s'établir ainsi un véritable marché des passavants, le taux de la prime d'apurement variant selon les conditions de l'offre et de la demande.

Les conséquences économiques d'une telle transaction sont désastreuses. Une certaine quantité de produits étrangers destinés à la consommation intérieure a franchi la frontière sans payer de droits de douane. Il en résultera donc une augmentation du stock national et, par conséquent, une augmentation de l'offre. Si nous supposons une demande constante, les prix ne tarderont pas à baisser.

Ce n'est pourtant pas le cas, disent les défenseurs du système, car une quantité équivalente de produits nationaux de même nature devra sortir dans le délai légal d'une année. Cependant, il ne faut pas oublier que l'importation de marchandises et l'exportation de matières équivalentes, sous forme de produits perfectionnés, ne sont pas simultanées. Il pourra y avoir une surabondance momentanée qui se résorbera par la suite, mais qui, malgré tout, pèsera lourdement sur les cours.

Enfin, parmi les quantités sorties, certaines étaient destinées de toute façon à l'exportation, même en l'absence de prime d'apurement. La compensation ne joue donc pas parfaitement, de sorte que, en fin de compte, l'admission temporaire à l'équivalent est une cause d'entrée beaucoup plus que de sortie et accroît les stocks

destinés à la consommation intérieure d'un certain nombre de produits étrangers entrés en franchise de douane.

Afin d'éviter tous ces inconvénients, la loi fédérale sur les douanes du 1^{er} octobre 1925 a considérablement restreint ce trafic spécial. Elle a admis le principe de la sortie à l'identique, empêchant ainsi toute possibilité de fraude.

La loi sur le Tarif des douanes précise, à son article 6, que la nature essentielle de la marchandise ne doit pas être altérée par un tel travail. La transformation de matières premières et de produits semi-ouvrés en produits terminés n'est pas considérée comme perfectionnement. Elle fait l'objet d'un trafic spécial que nous étudierons plus loin¹.

En vertu de l'article 29, lettre *a* de la Constitution fédérale, « les matières nécessaires à l'industrie et à l'agriculture du pays seront taxées aussi bas que possible ». Ce principe ayant été respecté lors de l'établissement des tarifs de douane, les importateurs n'ont pas intérêt à demander l'exonération complète déjà pour ces matières².

D'une manière générale, le trafic de perfectionnement ne s'applique, en Suisse, qu'aux produits mi-fabriqués. L'article 106, 3^{me} alinéa du Règlement d'exécution, prévoit que seules les marchandises pouvant être identifiées et contrôlées au moyen de signes distinctifs (timbres, sceaux, plombs ou cachets) sont admises au dédouanement avec passavant.

Mais lorsque les produits sont destinés à la transformation, c'est-à-dire qu'ils perdent leur caractère essentiel, la douane, en se fondant sur les dispositions légales, refuse l'entrée en franchise.

Nous sommes ici en présence d'un autre régime douanier spécial, né au cours de la guerre et non encore régi par la législation. Nous en reparlerons plus loin³.

¹ Voir Chapitre VII, page 133.

² Voir *supra*, page 17.

³ Voir *infra* page 133.

4. *Importance économique*

Certains économistes considèrent le trafic de perfectionnement et de réparation comme une brèche ouverte dans le système protecteur. Nous pensons, au contraire, qu'appliqué rationnellement, il favorise le développement des industries nationales. Il leur donne un nouvel essor en leur permettant de participer à la production d'une marchandise.

Nous trouvons à la base du trafic de perfectionnement actif deux causes essentielles :

a) Raison de politique industrielle

Historiquement, un tel trafic était destiné à freiner le développement industriel de l'étranger, à le rendre en quelque sorte dépendant de l'industrie nationale. Toutefois, ce procédé s'est retourné très tôt contre ses auteurs. Il a servi, en définitive, à hâter au contraire l'émancipation des entreprises étrangères.

Avant la première guerre mondiale, de nombreux pays considéraient le trafic de perfectionnement comme une mesure provisoire, une concession faite au commerce libéral par les Etats à tendance protectionniste. C'était presque un mal nécessaire.

Cependant, dès 1919, on se rendit compte, surtout dans les Etats pauvres en matières premières, que ce régime était une arme efficace de politique commerciale et industrielle.

Des règlements furent élaborés, des accords internationaux réglementèrent ce trafic¹. Le commerce de perfectionnement devint un moyen qui permit aux industries d'exportation de s'approvisionner, sur le marché international, en matières premières et en produits semi-fabriqués, aux lieux et dates favorables.

Nous savons que le principe essentiel d'un tel trafic est la franchise douanière ou, tout au moins, la réduction des droits. Ceux-ci retrouvent ainsi leur fonction primitive : protéger le marché intérieur contre la concurrence étrangère. La taxation ne doit

¹ Voir *supra*, pages 29 - 33.

pas avoir pour conséquence de freiner l'exportation de produits terminés.

Le trafic de perfectionnement joue un rôle tout spécialement important dans les pays où se trouvent des industries de produits finis et dont l'activité économique est restreinte. Il est très développé aussi dans les Etats disposant d'une main-d'œuvre habile et d'une puissante industrie de transformation mais qui sont pauvres en matières premières et dans une situation géographique défavorable.

En effet, le régime spécial du perfectionnement permet à ces pays d'obtenir des produits étrangers, de les transformer et de lutter à l'extérieur contre la concurrence internationale.

b) Utilisation des progrès réalisés par l'industrie étrangère

L'octroi de licences pour un trafic de perfectionnement franc de droit est conforme aux véritables intérêts de l'industrie indigène. Il oblige cette dernière à se maintenir au niveau de la concurrence internationale et stimule le développement des procédés de fabrication.

Cet élément est très important pour les industries traditionnelles de la Suisse, industries axées sur l'exportation et qui desservent un marché mondial.

Ce fut le cas surtout dans le blanchissage des textiles. Les entreprises suisses de cette branche étaient très retardées vers le milieu du siècle dernier. Devant le progrès technique réalisé par les autres pays — l'Allemagne en particulier — elle a dû procéder à une modernisation de ses installations aux environs de 1860-70, modernisation à laquelle elle se refusait obstinément peu avant. Sans cette rénovation, l'industrie suisse du blanchissage n'aurait pu lutter contre la concurrence étrangère. Le trafic de perfectionnement lui a donné l'occasion d'expérimenter les nouveaux procédés et de les introduire chez elle.

5. *Le trafic de perfectionnement vu par les protectionnistes et les libre-échangistes*

Ce régime spécial est lié à un système de protection douanière. L'un dépend de l'autre. Le commerce de perfectionnement est accepté de façon différente selon que les tendances nationales sont orientées vers le protectionnisme ou, au contraire, vers le libre-échange. Le principe de l'admission temporaire ne résulte donc pas seulement de la situation économique d'un Etat, mais encore des conceptions de bases régissant sa politique douanière.

On sera peu enclin à l'admettre dans un pays où tous les efforts sont destinés à favoriser l'industrie nationale, à lui assurer le marché intérieur, au risque de sacrifier les intérêts des exportateurs. Aux représentants d'une telle conception, en d'autres termes aux protectionnistes, le fait de céder une partie des produits indigènes en vue d'un perfectionnement à l'étranger apparaît comme une injustice à l'égard de l'industrie nationale. Inversement, l'admission de marchandises étrangères destinées au perfectionnement à l'intérieur leur semble être une rupture arbitraire de la protection douanière accordée aux producteurs indigènes.

Cette opinion nous semble cependant à courte vue. Elle ne pourrait s'appliquer que dans un pays très indépendant du commerce international et dont le développement industriel se trouverait (et se maintiendrait en dépit du manque de concurrence) à un niveau fort élevé. La suppression du trafic de perfectionnement, comme toute mesure protectionniste d'ailleurs, se fait toujours au détriment du consommateur, c'est-à-dire aux frais de chacun et au profit de quelques-uns.

D'autre part, le motif principal de ce trafic ne réside plus dans la concurrence, mais dans le désir des industriels de profiter de la différence des salaires et des frais de production d'un pays à l'autre, en d'autres termes, de la différence du standard de vie entre nations. C'est souvent pour bénéficier d'une spécialisation qu'un industriel abandonne à l'étranger une partie de la production. Cela ne fait nullement concurrence aux industries nationales. Le commerce de perfectionnement est, tout au contraire, un complé-

ment fort utile à l'économie générale d'un pays dépendant de l'étranger.

Loin d'admettre l'opinion des protectionnistes, qui considèrent ce régime comme une brèche dans le système douanier, nous croyons au contraire qu'il est favorable au pays. Il développe les relations internationales, a son importance dans la balance des comptes et accroît le volume des échanges. Il assure une plus équitable répartition des frais de production et donne à chaque nation la possibilité de mettre en valeur ses qualités particulières. Il favorise enfin la division internationale du travail.

Certes, il ne faut pas le développer à outrance. Le trafic de perfectionnement n'a pas pour conséquence l'expatriation d'une industrie nationale. Il permet uniquement d'exécuter à l'étranger ce que la main-d'œuvre indigène est incapable de produire.

Considéré sous cet angle, ce commerce spécial n'est donc pas, comme le prétendent les protectionnistes, une fissure dans le système douanier. Nous nous opposons à cette opinion et voyons au contraire, dans le trafic de perfectionnement appliqué rationnellement, une source nouvelle d'énergie pour le développement des industries nationales.

Il paraît, à première vue, que l'idée opposée est défendue par les partisans du libéralisme économique. Ce n'est que partiellement le cas. Comme opposants convaincus à toute protection douanière, ils refusent de s'intéresser à toute législation, même à celle destinée à affaiblir l'effet des douanes.

Nous pensons que la nécessité de contrebalancer les avantages naturels des principaux concurrents (situation géographique favorable, richesse du sol et du sous-sol, etc.) justifie une protection douanière, pour autant qu'elle tienne compte des intérêts vitaux de l'industrie d'exportation. En effet, il ne s'agit pas seulement de protéger la production indigène, mais aussi de ne pas perdre de vue l'écoulement de ses produits à l'étranger.

Comme tout commerce international ne peut se maintenir que sur une base de réciprocité, il s'agit d'éviter toute exagération du niveau des droits de douane, exagération qui bannirait les produits

étrangers du marché intérieur, et, par voie de représailles, affecterait immédiatement les exportations nationales.

Telle est d'ailleurs la raison d'être de notre tarif de combat¹ destiné à servir de base aux négociations commerciales et dont les taux sont susceptibles de grandes modifications. Afin de permettre un écoulement plus aisé de nos marchandises sur les marchés mondiaux, la Suisse a recouru au trafic de perfectionnement lorsqu'une partie de la production ne pouvait être effectuée pour des raisons de prix ou de spécialisation.

Le but de ce commerce spécial est, dès lors, facile à entrevoir : il consiste à éviter les néfastes exagérations de taxation douanière (matières premières, produits auxiliaires et produits semi-ouvrés), exagérations qui augmentent le prix de revient de la marchandise et qui, par conséquent, rendent plus malaisé leur écoulement à l'extérieur.

B. Le trafic de perfectionnement passif

1. Généralités

On entend par ces termes « la réimportation en franchise de marchandises envoyées de la Suisse à l'étranger pour y être perfectionnées »².

Nos industries d'exportation ont pu se maintenir sur les marchés internationaux grâce à la qualité de leurs produits. Bien que la dévaluation de 1936 ait facilité la tâche de nos entrepreneurs, ils se sont toujours efforcés de réduire au minimum leurs frais de production. Un moyen propre pour y parvenir plus aisément est d'utiliser le bon marché de la main-d'œuvre étrangère. Aussi voyons-nous trois causes essentielles au développement du trafic de perfectionnement passif.

¹ Voir supra, page 14.

² Règlement pour le trafic de perfectionnement du 8 mars 1907, article 1/II.

a) Utilisation de la main-d'œuvre étrangère

Le trafic de perfectionnement permet d'avoir recours à la main-d'œuvre étrangère lorsque la production nationale ne désire pas se spécialiser dans une partie déterminée de la fabrication. L'implantation de telle ou telle branche sur territoire national peut ne pas être rentable ou occasionner des frais considérables. Pour les éviter, le producteur a recours au travail étranger, aux procédés de fabrication étrangers. Il y trouve un avantage certain et, avec lui, l'économie nationale. Le prix de revient du produit terminé sera ainsi réduit et la capacité de concurrence internationale augmentée d'autant.

b) Politique des prix

Cette cause est intimement liée à la précédente. Le fait que les industries étrangères sont en mesure de produire à des prix inférieurs peut inciter les entreprises nationales à faire exécuter une partie croissante de leur ouvrage à l'extérieur. Une organisation différente, des débouchés plus grands, des procédés de fabrication plus perfectionnés et surtout un standard de vie plus bas sont les causes essentielles de cet état de chose. On conçoit l'impossibilité d'un nivellement des salaires dans plusieurs pays pour la même branche de l'activité économique. Cette difficulté est cause de mécontentement et d'agitation dans la classe ouvrière.

En temps de crise surtout, les salariés revendiquent la suppression du trafic de perfectionnement passif car, à leurs yeux, une partie de leur travail s'effectue à l'étranger. Ils se sentent lésés au profit de la main-d'œuvre extérieure et demandent le rapatriement de l'ouvrage accompli en trafic passif. Ils ne comprennent pas la politique patronale qui, selon eux, favorise les travailleurs étrangers alors qu'eux-mêmes sont contraints à un labeur réduit, souvent même au chômage.

Les milieux patronaux leur opposent deux arguments :

1° Sans augmenter la quantité totale de travail disponible, la suppression du trafic de perfectionnement diminuerait le chiffre

d'affaires des entreprises nationales en raison de la concurrence et des prix plus élevés. Le travail accompli à l'étranger est souvent une spécialité à laquelle la main-d'œuvre indigène n'est pas formée. La suppression ou la réduction de ce trafic empêcherait la continuation du travail au pays. Ce ne serait donc un avantage ni pour les employeurs, ni pour les employés. Le trafic de perfectionnement permet, en outre, de profiter d'une différence dans le niveau des salaires, ce qui abaisse le prix de revient du produit terminé. Cette réduction assure aux entreprises nationales la continuation du travail auquel elles se sont consacrées. Donc, loin d'augmenter le chômage, le trafic de perfectionnement le diminue, au contraire.

2° La suppression de ce commerce spécial, demandée en temps de crise par la classe ouvrière, aurait pour conséquence l'expatriation de certaines industries. Le trafic de perfectionnement fait vivre de nombreuses entreprises. Il leur permet d'effectuer au moins une partie du travail. Supprimer ce commerce, c'est enlever à certaines branches de notre économie le seul moyen de subsister, c'est, en d'autres termes, augmenter le chômage.

c) Résistance aux cartels

Nous savons que les barrières douanières pèsent lourdement sur les matières premières et les produits semi-manufacturés entrant dans la composition des marchandises destinées à l'exportation. Un des buts du trafic de perfectionnement est de prévenir une telle situation.

Ce régime spécial permet également de lutter contre les cartels et nous pensons ici plus particulièrement *aux cartels de prix*. Le principe de toute cartellisation est la domination du marché. Des conventions fixent généralement des prix minima et limitent la production aux nécessités de commerce afin de prévenir une surabondance de biens. Les cartels cependant ne suppriment pas les fluctuations de la demande, ni, par conséquent, les variations de prix. Ils ne font qu'influencer ces derniers par la réglementation de l'offre.

Les prix sont généralement fixés assez haut. Si le développement des cartels s'étend à des industries terminant un produit semi-manufacturé, il affecte la branche qui acquiert cette marchandise. Si les prix des entreprises cartellisées sont trop élevés, les industries de transformation devront avoir recours au trafic de perfectionnement pour continuer leur exploitation d'une manière rentable; elles ne pourront plus s'adresser aux entreprises nationales cartellisées, car le prix de revient du produit terminé serait trop élevé.

La question étant difficile à résoudre sur le terrain national, elle le sera d'autant plus dans le domaine international. Dès l'instant où les entreprises de produits finis travaillent uniquement ou presque pour l'exportation, leur prix de revient doit être bas pour pouvoir soutenir la concurrence sur les marchés mondiaux. Le seul moyen de lutter contre les prix des cartels est d'avoir recours au trafic de perfectionnement franc de douane qui permettra aux entreprises d'obtenir leurs matières premières ou produits semi-manufacturés à des prix plus intéressants.

Il en résulte donc que le régime spécial du perfectionnement constitue un moyen capable d'annuler la politique des prix des cartels, politique néfaste qui entrave lourdement l'exportation des produits terminés.

2. Fonctions du trafic de perfectionnement passif

Les Etats sont généralement favorables au développement du trafic actif, tandis qu'une certaine opposition se manifeste lorsqu'il s'agit du commerce passif. Ce dernier peut avoir une influence sur le niveau des salaires à l'intérieur du pays.

Cette question du standard de vie amena de graves conflits entre la Suisse et le Vorarlberg lors de l'établissement des tarifs de tissage dans le commerce des textiles. Mais des solutions satisfaisantes ont toujours pu être trouvées, des accords ont pu être conclus.

Les fonctions essentielles du trafic de perfectionnement passif sont:

1° donner la possibilité à l'industriel indigène de faire terminer un produit semi-ouvré dans les meilleures conditions possibles de

manière à pouvoir concurrencer efficacement, sur les marchés extérieurs, les entreprises étrangères,

2° trouver plus aisément un débouché sur le marché national.

Le trafic passif n'est pas seulement indispensable au point de vue des prix de revient différentiels, mais encore parce qu'il permet le développement des entreprises à champ d'activité économique limité. L'industrie d'un grand Etat est mieux en mesure de se spécialiser et de former un personnel choisi pour l'exécution de travaux particuliers. Elle sera capable de fabriquer des articles différents et multiples, ce que l'industrie d'un pays à champ économique restreint ne pourra pas faire. Les grands débouchés faisant défaut, l'investissement de capitaux importants n'est, en effet, pas rentable.

Ces principes formaient la base de la convention germano-suisse citée plus haut (impression de tissus)¹. L'Allemagne avait la possibilité d'amortir les frais de clichés sur un volume considérable d'affaires. Si donc un Suisse faisait perfectionner des tissus outre-Rhin, il ne supportait qu'une petite partie des frais de production, la presque totalité étant à la charge des commerçants allemands.

Un élément essentiel du trafic de perfectionnement est donc une répartition des frais sur une grande quantité d'industriels. Si le commerce passif n'existait pas, la marchandise serait trop coûteuse et la concurrence étrangère pourrait s'implanter dans le pays, en dépit des tarifs douaniers protecteurs.

D'autre part, si l'autorisation de faire terminer l'ouvrage à l'étranger était refusée, l'industriel suisse ne pourrait pas exécuter le travail initial. Il se verrait privé de labeur. Ses machines, ses installations seraient inoccupées, ses ouvriers au chômage, ses capitaux inutilisables. Grâce au trafic passif, il a la possibilité de commencer la production en Suisse, de la faire poursuivre au dehors et de ramener au pays des produits terminés à des prix avantageux: il trouve alors des débouchés.

Il est naturellement important de ne tolérer, dans le trafic de perfectionnement passif, que des matières d'origine nationale sinon il serait aisé (pour éviter les taxes douanières élevées sur les produits

¹ Voir supra, pages 31 et 32.

finis) d'importer des matières premières, de les dédouaner (tarifs plus bas), de les perfectionner par le trafic passif et de les réimporter ensuite en franchise douanière. C'est la raison pour laquelle presque tous les pays exigent un certificat d'origine pour les produits semi-manufacturés avant de procéder au dédouanement. L'omission de ce principe dans la réglementation du trafic de perfectionnement a toujours eu de graves désavantages et a donné lieu à de nombreux abus.

Cependant, tous les pays ne suivent pas les mêmes directives. Certains admettent dans le trafic de perfectionnement des produits dits « nationalisés ». Ces derniers sont d'origine étrangère; ils sont dédouanés, subissent dans le pays une certaine transformation et dès lors sont considérés comme marchandises nationales.

VI. Evolution de 1933 à 1947

Le 14 décembre 1930 est entrée en vigueur la Convention internationale sur les statistiques qui porte effet depuis le premier janvier 1931. Elle s'est traduite par une nouvelle réglementation en ce qui concerne l'incorporation du trafic de perfectionnement et de réparation dans la statistique du commerce extérieur. Pour des raisons d'ordre technique, les modifications et transformations prévues ont été introduites par étapes. Elles ont été appliquées en Suisse dès le 1^{er} janvier 1933. C'est la raison pour laquelle nous partirons de cette date dans l'étude de l'évolution du trafic de perfectionnement et de réparation.

L'ensemble de ce trafic était compris dans le commerce dit « commerce spécial », et n'a jamais donné satisfaction aux milieux intéressés. La Direction générale des Douanes s'est efforcée de réorganiser ce trafic afin de rendre les statistiques plus claires et plus significatives. Dès 1940, la modification porte sur une distinction entre le trafic de perfectionnement *commercial* et le trafic à *façon*.

Dans le premier système, la marchandise à perfectionner devient propriété d'un industriel ou d'une entreprise dans le pays de transformation, de sorte que la transaction donne lieu à une vente et à un achat entre Etats. Peu importe d'ailleurs que la matière soit perfectionnée par l'acheteur lui-même ou que celui-ci en charge une tierce personne.

Dans le trafic à façon, la personne ou la maison chargée de perfectionner la marchandise travaille contre rémunération payée par celui qui, à l'étranger, a ordonné l'exécution de l'ouvrage. Il n'y a donc qu'un simple contrat d'entreprise et, au point de vue des paiements, seul le transfert des frais intervient entre Etats en cause.

Au point de vue économique, le trafic de perfectionnement commercial a sensiblement le même caractère qu'une importation ou une exportation ordinaire. Il est donc logique de l'englober dans le commerce spécial. Le trafic à façon, au contraire, ne représente qu'un échange de services. De même que le trafic de réparation, il ne figure plus dans la statistique commerciale dès 1940. Il faut donc se garder de faire sans autre des comparaisons entre les chiffres de 1933 à 1939 et ceux postérieurs à cette date.

Une certaine complication est donc intervenue dans la présentation de la statistique par le fait même de la séparation des divers trafics. Ce désavantage est cependant largement compensé par la possibilité ainsi créée d'avoir une vue exacte sur toutes les opérations du trafic de perfectionnement.

Pendant la période de 1933 à 1939, le trafic de perfectionnement se soldait en moyenne par une vingtaine de millions de francs en notre faveur; il s'est considérablement amenuisé, pour ne plus représenter que 2,9 millions en 1941¹.

Les chiffres ci-après donnent un aperçu de l'évolution des divers trafics de 1940 à fin 1947.

Trafic de perfectionnement commercial

L'importance des trafics de perfectionnement commercial, d'une part, et à façon, d'autre part, ressort du tableau ci-dessous (1940):

Genre de trafic	Tr. de perfect. commercial		Tr. de perfect. à façon	
	en % du trafic de perfect.		total.	
	Import.	Export.	Import.	Export.
Transit	39	49	2	2
Actif	7	13	20	20
Passif	6	2	26	14
	52	64	48	36

¹ Voir supra, page 36.

Cette récapitulation nous montre que, pris dans son ensemble, le trafic de perfectionnement commercial prédomine. Il accuse cependant des chiffres très différents si nous l'examinons par poste. Ce trafic garde son importance lorsqu'il s'agit du commerce de transit, mais le perfectionnement à façon est nettement supérieur dans le trafic passif.

Le trafic de perfectionnement actif était encore important en 1942 et 1943, années au cours desquelles il accusait un chiffre de 10 millions de francs environ. Mais il a considérablement diminué par la suite, ne se chiffrant plus qu'à 1,1 million en 1944, à 0,2 million en 1945, pour remonter à 0,8 million en 1946.

Le trafic de perfectionnement commercial en transit n'a pas cessé de diminuer depuis 1941. Nous constatons même un niveau très bas en 1944 avec le chiffre de 3,8 millions. En 1945, par contre, nous relevons le total de 5,3 millions constitués en grande partie par les broderies en coton et les feuilles d'aluminium. De plus, l'exportation comporte également des machines et des broderies de soie. En 1946, nous constatons une très forte augmentation. Ce commerce se chiffrait à 37,3 millions constitués principalement par des étoffes de soie naturelle et artificielle ainsi que par des tissus de coton.

Le trafic de perfectionnement commercial passif oscille entre 1,6 et 1,9 million au cours des années 1940 à 1943. Ces sommes représentent la valeur de récupération des marchandises perfectionnées à l'étranger; elles ont diminué encore au cours des années 1944 et 1945, représentant respectivement 0,6 et 0,1 million. Il s'agit presque exclusivement du perfectionnement des tissus de soie.

Le trafic de perfectionnement à façon actif atteignait en 1942 et 1943 des chiffres d'affaires relativement élevés (26, respectivement 19,9 millions de francs). Il a considérablement diminué par la suite se montant à 8 millions environ en 1944 et à 1,1 million en 1945. Les machines et les tissus de coton entraient pour une bonne part dans ce trafic.

Le trafic de perfectionnement à façon en transit a accusé des chiffres très faibles durant toute la guerre. L'exportation qui, en

1944, n'enregistrait qu'un montant de Frs 5.000.— constitué par des étoffes de soie, s'est élevée à 0,3 million en 1945 et à 0,5 million en 1946.

Le trafic de perfectionnement à façon passif totalisait une moyenne annuelle de 11 millions en chiffre rond au cours des années 1940-1942. Cette moyenne est tombée à 8 millions en 1943 et 1944, tandis qu'elle n'était plus que de 1,2 million en 1945. Le recul survenu résulte principalement des opérations de perfectionnement déficitaires relatives aux tissus de soie. D'autres articles en soie, tels que la soie artificielle, etc., ainsi que les tissus de coton, marquaient des chiffres notables les années précédentes.

**Trafic de perfectionnement à façon passif de la broderie
avec le Voralberg**

Années	Broderies au crochet		Broderies au plumetis	
	Poids net quintaux	Valeur en millions	Poids net quintaux	Valeur en millions
1938	618	0,9	310	0,5
1939	632	0,8	172	0,3
1940	245	0,3	5	0,04
1941	60	0,1	—	—
1942	28	0,1	—	—
1943	21	0,1	—	—
1944	21	0,1	—	—
1945	5	0,04	—	—
1946	45	0,1	—	—

Notre trafic de perfectionnement des broderies au plumetis a donc complètement cessé dès 1941. En outre, celui de la broderie au crochet a considérablement diminué dès cette date pour ne plus représenter qu'une très faible somme en 1945.

Le trafic de réparation actif se chiffrait en 1939 à 6,2 millions. Au cours des trois premières années de la guerre, il a été bien au-dessous de ce chiffre pour remonter à 9 millions en 1943 et à 11,4 millions en 1945. Il s'est accru considérablement en 1946 puis-

qu'il atteint 52,4 millions. Cette augmentation est due principalement aux réparations de locomotives et wagons français (pour une somme de Frs 35.939.584.—) ¹.

Le trafic de réparation passif, enfin, se montait en 1940 à 1,2 million. Il est inférieur de plus de la moitié à l'importation d'avant-guerre. Pendant la période 1942/43, ce trafic a toujours été stationnaire en valeur (1,5 million), tandis que, par la suite, il s'est réduit à 0,8 million en 1944 et à Frs 100.000.— en 1945. Les principaux postes sont formés par des tapis, des couvertures, des instruments, des appareils, ainsi que des machines qui, après avoir été réparées à l'étranger, ont été réimportées en Suisse.

¹ Voir infra page 68.

CHAPITRE III

Le trafic de perfectionnement passif des pierres d'horlogerie

Le trafic de perfectionnement passif des pierres d'horlogerie a repris depuis 1945 l'importance qu'il avait avant la guerre. Le travail effectué hors de nos frontières, au Piémont en particulier, est destiné presque exclusivement à libérer la main-d'œuvre nationale qui peut être ainsi occupée ailleurs. Si la pierre était préparée entièrement en Suisse, il en résulterait des délais de livraison parfois prolongés, des pertes de temps, donc des réductions probables de commandes.

Grâce à ce régime spécial, ces inconvénients sont évités et les fabricants suisses peuvent faire face plus aisément aux exigences toujours accrues de leurs clients.

Les pierristes suisses sont soumis:

- a) à l'arrêt du Conseil fédéral protégeant l'industrie horlogère suisse, du 21 décembre 1945¹,
- b) à la Convention collective de l'industrie horlogère suisse du 1^{er} avril 1941,
- c) au tarif minimum des pierres à chasser et à sertir du 26 novembre 1945,
- d) à l'ordonnance du Département fédéral de l'Economie publique concernant les prix des pierres d'horlogerie et du perçage de ces pierres, du 28 janvier 1946²,
- e) à l'ordonnance du Département fédéral de l'Economie publique approuvant le tarif minimum de vente des perçages de pierres, du 18 février 1946³,

¹ RO LXI, page 1088.

² RO LXII, page 207.

³ RO LXII, page 287.

f) à la Convention entre l'Association des fabricants de pierres d'horlogerie et l'Association des patrons perceurs suisses, du 15 juillet 1946.

L'arrêté du Conseil fédéral du 21 décembre 1945 crée un régime d'exception. Il confère un privilège aux industriels établis¹. Il suspend pratiquement « la liberté de commerce et d'industrie garantie dans toute l'étendue de la Confédération » par l'article 31 de la Constitution fédérale.

L'article 28 de la Convention collective du 1^{er} avril 1941 permet aux pierristes de perpétuer la pratique du trafic de perfectionnement puisqu'il leur donne la possibilité de « confier à l'étranger une ou des opérations de terminaison de la pierre dans les limites du statu quo ». Cette disposition assure le labeur des perceurs établis en Italie ainsi que le rendement de leurs installations. Elle est destinée à détourner ces industriels de la fabrication totale de la pierre. Il n'est nullement question de créer des entreprises nouvelles: la notion de « statu quo » interdit de confier le perçage à des industriels établis en Italie postérieurement au 9 mars 1942, date à laquelle l'Association des fabricants de pierres d'horlogerie a été admise dans la Convention collective de l'industrie horlogère.

Si nous en croyons les statistiques, ce trafic de perfectionnement est important:

	1942		1946	
	%	nombre de pierres	%	nombre de pierres
Perçage en Italie .	25,7	64.683.716	36,5	91.985.974
Perçage en Suisse .	74,3	187.147.063	63,5	159.844.805
	100.—	251.830.779	100.—	251.830.779

Ces chiffres doivent cependant être bien inférieurs à la réalité, car il faut tenir compte d'un certain trafic clandestin. Mais ils prouvent néanmoins que la convention n'est pas strictement respectée. La part de l'Italie est manifestement plus grande en 1946 qu'elle ne l'était en 1942. Le travail abandonné à la concurrence

¹ RO LXI, page 1088, article premier.

étrangère a permis le développement de certaines entreprises qui fabriquent aujourd'hui la pierre, la vendent aux Etats-Unis, en Angleterre, en France et même en Suisse à des prix inférieurs au tarif minimum des pierres à chasser et à sertir du 26 novembre 1945.

Les événements ont donc enlevé toute valeur à la seule raison qui justifiait la disposition exceptionnelle de l'article 28 de la Convention collective.

La Convention entre l'Association des fabricants de pierres d'horlogerie et l'Association des patrons perceurs suisses, du 15 juillet 1946, réserve aux fabricants le droit d'effectuer le perçage de leurs pierres à l'étranger¹. Le Département de l'Economie publique et la section de l'industrie horlogère ont précisé à plusieurs reprises que le tarif du perçage est obligatoire, applicable dans les relations avec les perceurs italiens comme avec les perceurs suisses. Si un industriel ne respecte pas cette convention, l'autorisation de faire terminer son travail en Italie lui est retirée. De très nombreuses opérations sont cependant effectuées en contrebande à des prix inférieurs au tarif.

Le 7 mars 1946, la Chambre Neuchâteloise du Commerce et de l'Industrie s'adressait au Département fédéral de l'Economie publique, Division du Commerce, et lui suggérait d'abandonner le perçage et le grandissage de la pierre d'horlogerie à la concurrence italienne. Cette démarche était destinée à éviter la fabrication complète de la pierre par les sous-traitants italiens.

L'Association des patrons perceurs suisses s'est opposée à cette requête, car ces opérations sont précisément les plus importantes dans la fabrication de la pierre. Si l'industrie suisse laissait le champ libre aux entreprises italiennes, il est certain que celles-ci n'en resteraient pas là. Tout le travail complémentaire se ferait probablement en Italie. Depuis la fin de la guerre, en effet, les perceurs piémontais améliorent leur outillage, construisent de nouvelles usines, développent leurs procédés de fabrication.

Si la proposition de la Chambre Neuchâteloise devenait un jour une réalité, l'industrie suisse de la pierre d'horlogerie perdrait

¹ Article premier.

une partie de ses débouchés. Le trafic de perfectionnement, tel qu'il fonctionne aujourd'hui n'empêche pas l'industrie italienne de fabriquer la pierre toute entière. En développant ce commerce, la Suisse assurerait volontairement le plein rendement des industries italiennes et leur procurerait en outre le moyen de triompher de nos industries nationales sur les marchés étrangers. Enfin et surtout, la proposition de la Chambre Neuchâteloise du Commerce, si elle était adoptée, aurait pour effet probable de créer un certain chômage en Suisse.

En raison de la haute conjoncture actuelle, les 1900 perceurs occupés dans nos 171 entreprises en 1946 produisent le 63,5 % des besoins nationaux. Abandonner le perçage à l'industrie italienne, c'est priver de leur labeur près de 2000 salariés. Il est possible qu'actuellement ceux-ci retrouveraient un emploi dans la branche horlogère. Mais nous vivons en période de haute conjoncture.

Limiter, au contraire, le travail de perfectionnement en Italie, le maintenir au niveau de 1946, c'est assurer au pays une industrie qui aura son importance en temps de crise.

Nous nous sommes arrêtés à cet exemple du trafic de perfectionnement passif pour deux raisons essentielles:

1° Il est peu connu.

2° Nous nous trouvons en présence d'un cas extrême.

L'horlogerie est une industrie typiquement suisse. Il est dangereux, nous semble-t-il, d'abandonner à un autre pays une production si caractéristique. A notre sens, ce trafic de perfectionnement a pris une trop grande extension. Les industriels assurent que cette situation est momentanée, due à la très forte demande actuelle de pierres. Mais ce commerce a permis toutefois la naissance d'un concurrent futur.

En raison du caractère de notre industrie horlogère, nous estimons qu'une interdiction pure et simple de confier le travail de perfectionnement à l'étranger serait la meilleure solution. Elle serait même conforme à l'arrêté du Conseil fédéral protégeant l'industrie horlogère suisse, du 21 décembre 1945. Et s'il fallait

un compromis, il faudrait créer une situation claire, contrôlable et qui mette un terme aux irrégularités.

Le travail de perçage devrait aller pour 80 % au moins à l'industrie suisse et pour 20 % au plus à l'industrie italienne. De cette façon, notre pays conserverait le rôle prépondérant qu'il a toujours joué en matière horlogère, tout en sauvegardant ses intérêts.

CHAPITRE IV

La réparation des wagons français en Suisse

La seconde guerre mondiale a donné naissance à un nouveau trafic entre la Suisse et la France d'abord, puis entre la Suisse et les diverses zones d'occupation en Allemagne, ensuite.

Le 7 décembre 1945, en effet, était signée à Berne une Convention entre la Société Nationale des Chemins de fer Français, d'une part, et la Direction générale des Chemins de fer Fédéraux, d'autre part, convention en vertu de laquelle la Suisse s'engageait à réparer les wagons et locomotives français détériorés au cours de la guerre.

Le contrôle d'entrée et de sortie de tous les véhicules à réparer a été abandonné aux C. F. F. par la Direction générale des Douanes. Les wagons et locomotives ainsi que le matériel français indispensable aux réparations sont importés en Suisse par Les Verrières; les formalités douanières sont exécutées à Pontarlier pour la France et à Neuchâtel pour la Suisse. Le retour des véhicules s'effectue par n'importe quel point frontière franco-suisse.

Les frais de transport ont été conventionnellement fixés aux prix de:

Frs 4.— par locomotive et par kilomètre de distance tarifaire,
Frs 0,40 par wagon et par kilomètre de distance tarifaire, quels que soient le nombre d'essieux et la tare des véhicules.

Les C. F. F. s'engagent à réparer 500 wagons à la fois et à les garer en premier lieu à Bienne et à Bâle-Muttenz, puis dans le voisinage des lieux de réparation: Villeneuve, Schlieren, Bülach, Zurich et Yverdon.

Cette convention a eu un effet rétroactif au 1^{er} juin 1945 et prendra fin au moment où tous les véhicules à réparer auront regagné la France. Selon une estimation de la Direction générale

des Chemins de fer Fédéraux, ce trafic occupera quelque 1.000 ouvriers jusqu'au 31 décembre 1948.

Des contrats ont été conclus avec des entreprises privées fournissant des matières auxiliaires (notamment du bois, du cuir, etc.) et arrivent à échéance le 1^{er} décembre 1948. Les C. F. F. se sont toutefois réservé la possibilité de prolonger ce délai.

Au cours de 1946, ce trafic a coûté à la France Frs 35.939.584.—. Cette somme se retrouve dans la statistique du commerce extérieur sous la rubrique « Trafic de réparation actif »¹.

Jusqu'au 31 décembre 1947, la Suisse a procédé à la réparation de 5.954 wagons². A la même date ce commerce avait coûté à la France quelque 70 millions se répartissant ainsi :

Réparation de wagons	Fr. 55.000.000.—
Réparation de locomotives	» 6.000.000.—
Trafic en Suisse	» 9.000.000.—
Total	<u>Fr. 70.000.000.—</u>

La rubrique « Trafic en Suisse » comprend certaines pièces de rechange à remplacer, pièces non prévues au moment de la signature de la convention. Elle se compose principalement de ressorts, de bois, de coussinets et de roues.

Selon une estimation de la Direction générale des Chemins de fer Fédéraux, cet accord aura procuré du travail en Suisse pour une somme globale de 100 millions au 31 décembre 1948, soit :

Réparation de wagons	Fr. 82.000.000.—
Réparation de locomotives	» 8.000.000.—
Trafic en Suisse	» 10.000.000.—
Total	<u>Fr. 100.000.000.—</u>

Un accord a été conclu entre la Suisse, d'une part, et les autorités de la zone française d'occupation en Allemagne, d'autre part. Cependant les moyens financiers mis à la disposition de notre

¹ Voir supra, page 56.

² Ce chiffre a passé à 7.300 au 1^{er} avril 1948.

pays sont restreints. L'entente porte sur la réparation de 800 wagons pour un montant total de \$ 1.000.000.—.

Pour la Bizone, \$ 4.000.000.— ont été mis à la disposition de la Belgique (réparation de wagons), de la Tchécoslovaquie (wagons et locomotives) et de la Suisse en vue de la réparation de 800 wagons également. L'accord a été signé par la Suisse le 9 avril 1948 et est entré en vigueur le 1^{er} mai de la même année.

Une entente a été également conclue avec les zones d'occupation anglaise et américaine. Depuis le 1^{er} mai 1948, 800 wagons également sont réparés dans nos ateliers.

Cette simple énumération nous montre l'ampleur qu'a pris ce trafic nouveau. Une question se pose: Comment ces sommes sont-elles réglées? Un genre de clearing a été conclu entre la Suisse et les divers pays. Les dettes sont compensées en grande partie par le transport de produits d'outre-mer destinés à la Suisse en transit par la France. Il en est de même avec les diverses zones d'occupation pour le transport du charbon (Ruhr et Haute-Silésie).

On pourrait objecter qu'il serait préférable d'occuper les quelque 1.000 ouvriers qualifiés à l'entretien et au renouvellement de notre matériel ferroviaire. Pourquoi les C. F. F. réparent-ils des véhicules étrangers alors qu'ils pourraient construire des wagons et locomotives pour la Suisse?

Les fonds mis à la disposition de nos chemins de fer ne leur permettent pas la réalisation de cette seconde hypothèse. Les crédits nécessaires devraient atteindre 7 à 800 millions (3 à 400 millions pour les locomotives seulement). Grâce aux diverses conventions concernant la réparation des wagons étrangers, 1.000 ouvriers sont employés dans les différents ateliers, sans compter les nombreuses entreprises privées fournissant le matériel auxiliaire (bois, coussinets, ressorts, etc., occupant plus de 4.000 ouvriers).

Nous avons avantage à développer cette politique, basée sur un principe quelque peu intéressé, d'une part parce qu'elle permet l'occupation de notre main-d'œuvre nationale, et d'autre part parce qu'elle développe encore nos relations avec l'étranger. Elle nous donne la possibilité d'obtenir plus aisément et plus rapidement les

produits d'outre-mer en transit par la France et le charbon provenant des régions allemandes occupées.

Elle nous permet, en outre, d'utiliser les 2.000 wagons allemands qui étaient en Suisse au moment de la signature de l'armistice. Ces véhicules sont, il est vrai, dans un fort mauvais état. Nous ne procédons à aucune réparation car ils ne nous appartiennent pas. Mais, en vertu d'une convention passée avec les pays d'occupation, ces wagons sont utilisables en Suisse et ne sont pas réclamés pour le moment.

Notre pays retire donc un avantage certain de ce trafic né de la guerre. C'est un chapitre nouveau du régime spécial concernant le perfectionnement et la réparation.

Nous ne pouvions le passer sous silence.

CHAPITRE V

Le régime du drawback

1. Généralités

On entend par « drawback » le remboursement accordé à la sortie des produits manufacturés d'une somme équivalente aux droits de douane perçus à l'entrée sur la matière première ayant servi à leur fabrication. Cette restitution est prévue pour certaines marchandises déterminées par toutes les législations douanières. Seuls le tabac et le sucre bénéficient, en Suisse, de ce régime spécial. Cette mesure d'exception se justifie, car elle s'applique à des produits qui ne sont pas destinés à la consommation intérieure.

Comme l'admission temporaire, ce système facilite l'exportation en neutralisant l'effet du droit d'entrée sur les matières premières tarifées et permet aux exportateurs nationaux de soutenir la concurrence sur les marchés extérieurs.

Les économistes ont vivement critiqué ce régime. Ils lui reprochent de charger le budget de l'Etat de recettes et de dépenses fictives. Les bilans douaniers mentionnent, en effet, certaines sommes susceptibles d'être remboursées aux industriels, dès l'instant où ceux-ci réexportent les matières premières sous forme de produits terminés.

Le drawback oblige le commerçant, voulant perfectionner une marchandise, à s'acquitter des droits de douane. Il lui occasionne ainsi des pertes d'intérêts plus ou moins onéreuses du fait même de l'immobilisation de sommes parfois importantes.

Comme l'admission temporaire, ce système suppose la fixation de taux d'équivalence entre le produit brut et le produit transformé dont la sortie donnera lieu au remboursement des droits. Nous nous trouvons donc en face des mêmes difficultés rencontrées lors de

l'étude de l'admission temporaire à l'équivalent¹: celle de l'établissement d'une présomption légale. Cependant, une erreur dans le calcul du rendement a, pour le drawback, des conséquences beaucoup plus graves, du fait qu'il s'agit du remboursement de sommes d'argent.

L'administration des Douanes peut être amenée à payer plus qu'elle n'a effectivement reçu. Lorsque la matière première subit une transformation complète, il est difficile, souvent même impossible, de la reconnaître. L'industriel, désireux d'abaisser au minimum le prix de revient de ses produits, a intérêt à demander le remboursement de la somme la plus élevée.

Le drawback comporte de très grands risques de fraude. Le commerçant peut exporter des marchandises fabriquées aussi bien avec des matières indigènes qu'avec des produits étrangers. L'exportateur peut donc être amené à réclamer une ristourne même si les marchandises entrées dans la composition des objets terminés sont d'origine nationale et, de ce fait, n'ont payé aucun droit de douane. La conséquence en est fâcheuse pour les finances publiques.

Enfin, au moyen des drawbacks, l'Etat peut accorder des primes indirectes à l'exportation, ce qui provoque un déséquilibre dans les cours des divers marchés. Pour toutes ces raisons, ce régime spécial est très peu appliqué de nos jours. Il a fait place peu à peu à l'admission temporaire.

En Suisse, nous l'avons vu lors de l'étude du trafic de perfectionnement², l'octroi de facilités douanières est subordonné à la condition que la nature essentielle de la marchandise ne soit pas altérée par le travail³. La restitution des droits est accordée également après la preuve de l'identité des produits importés et exportés.

Le remboursement des droits peut être appliqué soit, d'une manière générale, à toutes les marchandises réexportées ayant employé des matières premières et des produits semi-ouvrés étrangers, soit à certaines marchandises spécifiées. Le montant des droits

¹ Voir supra, page 37.

² Voir supra, page 38.

³ L. T., article 6.

payés peut être restitué entièrement ou partiellement par une somme déterminée pour chaque marchandise ou par un pourcentage à forfait.

Ainsi, aux Etats-Unis, le remboursement est accordé d'une manière générale et pour le total du montant payé, avec une simple déduction de 1 % pour les frais de douane. En Angleterre, la restitution s'applique à des marchandises déterminées. En France, en général, toutes les marchandises passibles des taxes intérieures sont affranchies de ces taxes lorsqu'elles sont réexportées avant d'être mises sur le marché national.

2. *Défauts des deux systèmes* *(drawback et admission temporaire)*

Qu'il s'agisse du drawback ou de l'admission temporaire, l'exonération des droits de douane sur les matières premières ou produits semi-ouvrés destinés aux industries d'exportation est cause de récriminations. Celles-ci proviennent des producteurs nationaux auxquels les régimes spéciaux font éventuellement concurrence.

Les industriels indigènes reprochent à ces deux systèmes de leur enlever l'avantage que les droits de douane devaient leur assurer. Ils ajoutent que les branches de l'économie bénéficiant de l'exonération des droits d'entrée et des drawbacks sont doublement avantagées :

- 1° les produits de ces branches sont protégés par des droits de douane contre la concurrence des marchandises similaires de l'étranger ;
- 2° les industries jouissant de ces facilités peuvent s'approvisionner d'une partie de leurs matières premières à un prix inférieur à celui du marché intérieur.

3. *Le point de vue suisse*

Comme le trafic de perfectionnement, le drawback complète le système de protection douanière. Il se distingue toutefois du premier par le fait que la transformation des matières premières

et des produits semi-ouvrés est poussée si loin que la constatation de l'identité entre les marchandises importées et exportées est parfois impossible ou comporte de grandes difficultés.

Pendant longtemps, la Suisse a observé une grande réserve à l'égard des drawbacks, d'une part parce que les droits de douane modérés lui permettaient de lutter sans trop de peine contre la concurrence étrangère et, d'autre part, en raison des complications qu'entraîne le remboursement des droits et des précédents qu'il crée.

La première mention du drawback se trouve dans le message du Conseil fédéral du 16 juin 1877¹ sur le nouveau tarif des douanes. Le Conseil fédéral se déclarait alors opposé à ce régime d'exception parce qu'il ne pouvait être appliqué qu'à une très faible minorité d'industries. En raison toutefois de l'augmentation du droit d'entrée sur l'alcool, droit qui avait été porté de Frs 7.— à Frs 20.—, le nouveau tarif contenait une disposition en vertu de laquelle la moitié du droit d'importation sur l'alcool employé à la fabrication de boissons devait être remboursée lors de l'exportation de ces produits.

L'insertion de cette disposition dans la loi sur les tarifs fut toutefois repoussée, la commission du Conseil des Etats s'étant exprimée dans le sens que la question des drawbacks devait être reprise et résolue lors de la révision de la loi sur les péages, et non s'agissant de l'alcool seulement.

Le 3 juin 1879, le Conseil fédéral proposa dans son message² l'augmentation du droit d'entrée de certaines marchandises et l'arrêté fédéral du 20 juin suivant portait le droit sur le tabac brut de Frs 7.— à Frs 25.—. A cette occasion, l'Assemblée fédérale adopta un postulat invitant le Conseil fédéral à examiner l'opportunité de l'introduction d'un drawback sur le tabac.

Le message du 27 novembre 1879³, répondant à la question, proposait l'introduction d'un tel système dans la législation douanière et le remboursement de Frs 20.— par 100 Kgs à l'exportation de cigares. Cette mesure était limitée car une expertise révèle aisé-

¹ F. F. 1877/III/page 356.

² F. F. 1879/II/page 825.

³ F. F. 1879/III/page 904.

ment la nature des matières premières contenues dans ces produits, ce qui n'est pas le cas pour les autres marchandises. Le danger de fraude était donc restreint.

Le message précise d'ailleurs :

« Pour le tabac à fumer et le tabac à priser, il est absolument impossible de reconnaître si, dans leur préparation, l'on a employé du tabac importé ou des tabacs suisses, ou si l'on a mélangé les deux sortes. Il pourra arriver que le drawback sera revendu abusivement pour des envois exportés de tabac à fumer ou à priser provenant de culture indigène, dans une plus forte proportion que ce ne sera le cas pour des cigares. Sans doute, pour obtenir le remboursement du droit, il faut avant tout justifier de l'importation de tabac brut par la production de l'acquit d'entrée, mais il résulte des explications ci-dessus que cette pièce n'offre pas de garantie suffisante contre des abus.¹ »

Cette proposition fut repoussée par les Chambres les 19 et 20 décembre 1879 et renvoyée au Conseil fédéral pour nouvel examen.

Le message du 24 mai 1881² proposait l'octroi de drawbacks sur les *cigares* et les *tabacs manufacturés*, exportés en quantités d'au moins 20 Kgs. Cette mesure était destinée à prévenir les abus « consistant dans le fait que de petites quantités de marchandises, après avoir joui du drawback, seraient réintroduites en Suisse en contrebande, puis réexportées dans l'intention de percevoir encore une fois la bonification »³.

Le projet de la loi fédérale annexé à ce message fut adopté par le Conseil des Etats, sans modification essentielle. Le Conseil National, en revanche, vu les nombreuses complications administratives résultant de l'application de ce régime et estimant que les débats sur la revision tarifaire seraient le moment le plus propice à la solution de cette question, décida de ne pas entrer en matières. Le Conseil des Etats se rangea ultérieurement à cette manière de voir.

¹ F. F. 1879/III/page 909.

² F. F. 1881/II/page 921.

³ F. F. 1881/II/page 926.

La revision de 1884 ranima les débats. Mais le Conseil fédéral avait, entre temps, profondément modifié son point de vue. Dans son message du 3 novembre 1882¹, il indiquait clairement son intention d'éviter le système du drawback en raison de l'appareil administratif compliqué qu'il exigeait.

La question fut momentanément abandonnée. Elle ne prit une forme décisive que par l'arrêté du Conseil fédéral du 27 juin 1889 instituant un drawback sur le sucre² contenu dans le lait condensé.

Cet arrêté ne resta en vigueur que trois ans (1890-1893). L'application du système justifia les hésitations formulées lors de l'étude des différents projets. Les difficultés de contrôle, les possibilités de fraude et l'appareil administratif qu'il exigeait ont amené les autorités à supprimer rapidement ce nouveau régime.

Néanmoins, au cours de la revision tarifaire de 1921, le drawback a été introduit à l'exportation du tabac. Les droits de douane perçus à l'entrée étaient alors remboursés sous déduction d'une somme de Frs 25.— par 100 Kgs de tabacs en feuilles. La plupart des pays européens pratiquaient le monopole de ce produit ou avaient introduit des taxes très élevées. L'exportateur de produits suisses se heurtait, par conséquent, à de graves obstacles. C'était une raison de plus pour soutenir efficacement l'industrie en remboursant aux fabricants une partie des droits payés sur les feuilles destinées à la fabrication des marchandises exportées.

Les chefs d'entreprises auraient vu, avec satisfaction, interdire l'emploi de tabacs indigènes dans la fabrication des produits destinés à l'exportation, parce que ces produits peuvent nuire au bon renom des tabacs manufacturés en Suisse. L'interdiction aurait dû consister à refuser les drawbacks sur les quantités exportées contenant du tabac national. La requête n'a cependant pas pu être prise en considération. Elle aurait mis les industriels exportateurs sur un pied d'inégalité.

Le drawback a été accordé à tous les tabacs exportés sous forme de produits terminés. Lorsqu'un envoi contenait différentes espèces

¹ F. F. 1882/IV/page 363.

² R. O. XI, pages 229 et 336.

de tabacs, le remboursement des droits était calculé proportionnellement à la quantité de produits étrangers.

En raison des nombreuses requêtes présentées, la loi fédérale sur les Douanes du 1^{er} octobre 1925 règle cette importante question. Son article 20 précise, en effet:

« En dehors des cas où le drawback est prévu par le tarif des Douanes, l'Assemblée fédérale a la faculté d'accorder des drawbacks pour les marchandises qui sont importées à l'état de matières premières ou de produits semi-ouvrés et qui, après avoir été manipulées ou travaillées en Suisse, sont réexportées comme produits finis. »

Les drawbacks ne sont appliqués actuellement en Suisse qu'à deux catégories de marchandises: le tabac et le sucre.

a) Le drawback sur le tabac

Le 27 janvier 1920, les droits d'entrée sur les tabacs étaient majorés¹. Les industriels ont alors demandé l'octroi d'un drawback à l'exportation. La question a été soulevée à nouveau le 31 décembre suivant par l'arrêté du Conseil fédéral réglant provisoirement les droits de douane sur les tabacs. D'après l'article 4/a de cet arrêté, « le Conseil fédéral soumettra à l'Assemblée fédérale un rapport et des propositions sur l'octroi de drawback à l'exportation de tabacs manufacturés »².

La loi fédérale sur les Douanes du 1^{er} octobre 1925 prévoit, à son article 20, que seule « l'Assemblée fédérale a la faculté d'accorder des drawbacks pour les marchandises qui sont importées à l'état de matières premières ou de produits semi-ouvrés et qui, après avoir été manipulées ou travaillées en Suisse, sont réexportées comme produits finis ».

La question a été traitée au Conseil National au cours de la séance du 15 avril 1921. Monsieur Mosimann, rapporteur français de la commission, a parlé du drawback en ces termes:

¹ F. F. 1920/I/page 123.

² R. O. XXXVI, page 933.

« L'Union Suisse des Industriels du tabac, dans un mémoire adressé au Conseil fédéral et à la Commission des Douanes, demande instamment d'instituer sans délai le système des drawbacks sur la base de la restitution complète des droits. Comme il n'a jamais été dans les intentions des membres de la Commission, ni du Conseil fédéral, ni du Département fédéral des Douanes d'entraver les exportations, mais, au contraire, de les faciliter, la Commission vous recommande l'adoption d'une disposition prévoyant un remboursement des droits jusqu'à concurrence de Frs 25.— par quintal. De cette façon, les produits manufacturés réexportés du tabac seront soumis au même régime qu'avant guerre.

Le système des drawbacks n'a pas encore été pratiqué en Suisse¹. Les faibles droits que la Confédération prélevait jusqu'ici nous ont permis, en effet, de nous en passer. Mais la loi n'interdit nullement d'instituer ce système. L'article 4 de l'arrêté du Conseil fédéral du 31 décembre 1920 prévoit que les drawbacks seront institués dans un an. Le Conseil fédéral entendait tout d'abord laisser écouler tous les tabacs importés sous l'ancien régime. Nous avons dû reconnaître, au cours des délibérations de la Commission, que les demandes d'application urgentes présentées par les industriels étaient justifiées et qu'il n'y avait pas de motif d'ajourner la mesure.

L'industrie tessinoise qui travaille beaucoup pour l'exportation a un besoin très urgent de l'introduction des drawbacks pour lui permettre de continuer ses exportations surtout dirigées vers la République Argentine.² »

Le drawback sur le tabac a été accepté par l'Assemblée fédérale le 15 avril 1921.

Les tabacs sont actuellement régis par l'arrêté du Conseil fédéral du 24 décembre 1937 et par l'ordonnance réglant l'imposition du tabac du 30 décembre 1947.

¹ Nous avons vu que, contrairement aux affirmations de Monsieur Mosimann, un tel régime de faveur avait été accordé sur les sucres réexportés (au cours des années 1890 - 1893). Voir supra, page 78.

² Extrait du « Bulletin sténographique du Conseil National » 1921, page 265.

L'article 8 de l'arrêté du 24 décembre 1937 règle la question des drawbacks en ces termes:

« L'exportation des produits manufacturés en Suisse avec des tabacs acquittés à l'importation, ainsi que des cotes provenant de la fabrication de cigares exportés sous contrôle douanier, bénéficie du remboursement d'une partie du droit d'entrée. »

Quant à l'article 23 de l'ordonnance du 30 décembre 1947, il précise:

« En principe, il n'est accordé de drawback que pour les tabacs manufacturés qui sont fabriqués exclusivement avec du tabac en feuilles étranger, acquitté pour l'importation. Pour les tabacs manufacturés contenant du tabac indigène et des succédanés de tabacs, le drawback ne peut s'appliquer qu'à la quantité de tabac dédouané et seulement si le fabricant est en mesure d'établir d'une manière incontestable l'emploi de cette quantité.

L'octroi du drawback est subordonné à la preuve de l'origine du tabac brut employé pour les produits exportés. »

Les drawbacks ne sont accordés qu'aux fabricants. Les demandes doivent être adressées à la Direction générale des Douanes sur la déclaration 19 T se composant des coupons A et B. L'exportateur doit mentionner le pays de consommation. Si la destination ne peut être précisée exactement, l'industriel devra indiquer, avec la mention « transit », la ville ou le pays le plus éloigné que le tabac doit traverser, par exemple « Anvers-Transit » ou « Belgique-Transit ». Après le dédouanement, le coupon B est remis au déclarant, tandis que le coupon A est envoyé à la Direction générale des Douanes. A titre exceptionnel et sur demande, un drawback est également accordé aux négociants pour les tabacs manufacturés qu'ils exportent.

La revision de l'exportation se fait généralement au bureau de douane de sortie. Mais sur demande, elle peut être opérée à la fabrique elle-même. Le transfert de l'entreprise au bureau de douane de sortie a lieu, dès lors, sous contrôle.

La douane peut décider si la vérification se déroulera à la frontière ou à l'usine :

- 1° lorsque cette dernière se trouve dans la même localité que le bureau de douane ;
- 2° lorsque cette compétence lui a été donnée à la suite d'un arrangement spécial entre la Direction générale des Douanes et la maison en cause.

Les frais de vérification à la fabrique sont à la charge du requérant et sont calculés conformément à l'ordonnance sur les taxes.

Sur chaque envoi exporté avec revendication de drawback, il est prélevé, lors de la vérification douanière de sortie, des échantillons de contrôle à l'intention de la Direction générale des Douanes. Le prélèvement est limité à 5 ou 10 exemplaires de chaque sorte. Mais aucun échantillon n'est prélevé sur les envois exportés ne contenant pas plus de 2.000 pièces de même espèce.

Afin que les envois puissent être exportés intacts, les industriels ont la possibilité d'y joindre des marchandises de remplacement.

Importance économique

L'article 29, lettre *a* de la Constitution fédérale, précise que « les matières nécessaires à l'industrie et à l'agriculture du pays seront taxées aussi bas que possible ».

Les droits de douane sur les tabacs ont été augmentés à plusieurs reprises, antérieurement et postérieurement au 8 juin 1921 (date de l'arrêté du Conseil fédéral sur le tarif d'usage). Ces modifications n'étaient pas en contradiction avec la Constitution fédérale, mais elles rendaient malaisée la situation des industriels exportateurs qui se trouvaient handicapés dans leur lutte contre la concurrence internationale sur les marchés mondiaux.

La production indigène de tabac a toujours été assez faible et bien insuffisante à satisfaire la consommation. Les droits d'entrée avaient et ont toujours un but fiscal et non protecteur. Afin de favoriser les industriels exportateurs et les placer sur un pied d'égalité avec leurs concurrents étrangers, une solution s'imposait. Elle devait

permettre le développement de nos grandes entreprises tout en ne portant pas préjudice aux finances fédérales.

L'entrée en franchise douanière aurait permis la fraude et ce système n'aurait pas alimenté les caisses de l'administration. Seul le drawback pouvait être pris en considération. Cependant, ce ne fut qu'un drawback partiel. Le montant restitué aux exportateurs n'était pas le même que celui payé au moment de l'importation. Une somme de Frs 25.— par quintal était déduite.

Mais le principe adopté donnait tout de même satisfaction aux industriels transformateurs. Il leur permettait d'importer du tabac étranger, de le travailler et de vendre les produits terminés sur les marchés mondiaux. Il donnait aux fabricants la possibilité de renter leurs intallations et d'occuper la main-d'œuvre nationale. L'application de ce système a donné entière satisfaction et a été maintenue jusqu'à nos jours sans modification essentielle.

L'appareil administratif qu'il exige est certes compliqué: les contrôles, les vérifications sont nombreux, mais le but recherché est atteint: permettre d'une part l'exportation des produits terminés et d'autre part l'occupation de nos ouvriers.

L'importation de tabac a toujours procuré de grandes ressources à la Confédération. Si nous en croyons les statistiques, les recettes fiscales ont progressé de la façon suivante au cours des 35 dernières années:

1913	:	2,157 millions
1920	:	9,385 »
1929	:	24,184 »
1936	:	41,284 »
1939	:	45,400 »
1943	:	54,855 »
1945	:	62,000 »
1946	:	76,000 »
1947	:	90,000 »

L'imposition sur le tabac est destinée au financement de l'assurance vieillesse. L'article 114/3 de la loi fédérale sur l'Assurance vieillesse et survivants du 20 décembre 1946¹ précise que:

« Le Conseil fédéral est autorisé à augmenter ou à réduire les taux de ce tarif de 20 % au plus, si la situation du marché du tabac brut l'exige ou si le rendement global de l'imposition du tabac ne devait pas atteindre 80 millions de francs ou devait dépasser considérablement ce montant. »

L'importance du drawback dépend donc du taux de taxation, la somme restituée aux exportateurs étant égale aux droits d'entrée, déduction faite de Frs 25.— par quintal de tabacs en feuille.

Relevons, à titre documentaire, qu'un total supérieur à 14 millions a été remboursé aux industriels depuis 1942, soit:

1942	:	Fr. 4.057.583.—
1943	:	» 1.561.906.—
1944	:	» 611.570.—
1945	:	» 313.263.—
1946	:	» 1.812.157.—
1947	:	» 5.819.635.—

Ces sommes, qui sont en quelque sorte des primes à l'exportation, ont permis à nos entreprises de travailler et de se maintenir sur les marchés internationaux, malgré les droits élevés sur les tabacs dans la plupart des pays.

b) Le drawback sur le sucre

Le remboursement des droits de douane sur le sucre fut le premier institué en Suisse par l'arrêté fédéral du 27 juin 1889².

A cette époque, les producteurs étrangers de lait condensé avaient un avantage certain sur les industriels suisses. Ils obtenaient les sucres nécessaires sans payer de droits de douane. Le

¹ Acceptée en votation populaire le 6 juillet 1947 par 864.189 « oui » contre 216.070 « non ». La participation au scrutin fut de 87 %.

² R. O. XI, pages 229 et 336.

producteur indigène voyait, au contraire, cette matière grevée d'une taxe représentant le 18 % de sa valeur, ce qui renchérisait de 3 % le prix du lait condensé.

Dans de telles conditions, le Conseil fédéral estimait justifié, en cas de réexpédition, un remboursement, au moins partiel, des droits d'entrée sur le sucre. Cette mesure n'avait d'autre but que de placer les industriels nationaux sur le même pied que les producteurs étrangers de lait condensé.

La décision prise par les Chambres fédérales d'accorder un drawback sur le sucre fut influencée par l'« Anglo-Swiss Co ». Cette entreprise avait de nombreuses succursales à l'étranger, en Angleterre tout particulièrement. La Grande-Bretagne taxait faiblement les matières premières indispensables à la fabrication du lait condensé. L'« Anglo-Swiss Co » avait donc intérêt à fabriquer ses produits outre-Manche, les prix de revient étant moins élevés qu'en Suisse.

Cet avantage est confirmé dans le rapport de 1886 de la Société sus-mentionnée, rapport où nous lisons :

« A proprement parler, l'intérêt des actionnaires aurait exigé qu'antérieurement déjà nous eussions réduit notre production en Suisse et augmenté celle de nos fabriques dans des pays où l'on est assez clairvoyant pour comprendre que les droits d'entrée sur les matières premières ne sont pas le moyen de faire prospérer les industries qui travaillent pour l'exportation.¹ »

Les Chambres fédérales, se rendant compte du danger que représentait un droit trop élevé sur le sucre, décrétèrent un drawback sur cette matière première, par l'arrêté du 27 juin 1889.

Cette disposition, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1890, prévoyait un remboursement de Frs 5.— et ramenait le droit à Frs 2.50 par quintal en cas de réexportation. Cependant, cette mesure prit fin en 1893 déjà. Ce régime spécial fut supprimé surtout en raison des complications inhérentes au système et dans la crainte que

¹ F. F. 1888/IV/pages 739/40.

si on le maintenait il serait, par la suite, plus difficile d'écarter des demandes similaires.

Dans son message à l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral proposait la prolongation de l'octroi d'une réduction douanière sur le sucre contenu dans le lait condensé exporté. Cette proposition fut toutefois rejetée par le Conseil des Etats le 15 décembre 1893 et par le Conseil National le 29 mars 1894.

Mais le drawback était institué en Suisse. La question était pourtant beaucoup plus simple alors qu'elle ne l'est aujourd'hui. Il n'existait pas de fabrique de sucre sur notre territoire. Cette matière première était même la seule tirée exclusivement de l'étranger. Le contrôle des produits exportés était donc réduit à sa plus simple expression, l'industriel n'ayant pas la possibilité de revendiquer un remboursement pour des sucres de production nationale.

La situation s'est quelque peu modifiée au début de 1892, au moment de la fondation, sous la raison sociale « Helvetia, Fabrique de sucre suisse à Monthey », d'une société par actions au capital de un million de francs, ayant pour but la fabrication du sucre de tous genres. Mais la production était faible; elle ne justifiait pas à elle seule la suppression du drawback. Seul l'appareil administratif que ce système exigeait a été déterminant dans la décision des Chambres fédérales.

Ce n'est qu'en 1924 que le drawback a été réintroduit par l'arrêté du Conseil fédéral du 26 février¹. Cet arrêté accordait une réduction douanière de Frs 5.— par quintal brut sur le sucre cristallisé, dédouané alors à Frs 7.— le quintal selon la position 68 b du tarif. Fondée sur l'article 6 de la loi sur le tarif des douanes et valable pour 12 mois, cette disposition a été renouvelée chaque année jusqu'au 26 février 1941.

L'arrêté du Conseil fédéral du 25 juin 1935 (modifiant l'imposition du sucre) a confirmé le drawback de 1924².

¹ Arrêté non publié.

² R. O. LI, page 501.

Position	Taux 1921	Taux 1935
67 Mélasse et sirop, bruts ou purifiés; glucose, maltose et autres sucres similaires sous forme de sirop	3.—	10.—
68 a Sucre brut	2.—	8.—
68 b Sucre cristallisé n'ayant pas subi de travail mécanique ultérieur, glucose, maltose et sucres similaires à l'état solide, ainsi que le sucre candi	7.—	22.—
69 Sucre pilé, déchets de sucre raffiné	8.—	25.—
70 autre	13.—	27.—

« Lorsqu'il est établi que le sucre employé à la fabrication de produits exportés (lait condensé, chocolat, confiserie, etc.) a été dédouané aux taux précités, il es remboursé par 100 Kgs de sucre additionné aux produits, sous réserve des mesures de contrôle nécessaires, un droit de :

Frs 7.— pour le sucre du numéro 67,

Frs 15.— pour les sucres repris sous les numéros 68 b à 70.¹ »

Le drawback sur le sucre (supprimé le 26 février 1941 en raison des conditions du marché suisse du lait)² a été réintroduit par le « Règlement de la Direction générale des Douanes concernant l'octroi de remboursements de droits pour les produits sucrés exportés » du 1^{er} mars 1945. Il a été limité toutefois au lait condensé, au chocolat, à la confiture et à la confiserie³.

Importance économique

L'industrie du chocolat bénéficie tout particulièrement de ce régime spécial. Avant la guerre, les entreprises pouvaient obtenir facilement le sucre étranger. Dès 1941, l'importation devint un

¹ Article 2 de l'arrêté du Conseil fédéral du 25 juin 1935, R. O. LI, page 501.

² Voir supra, page 86.

³ Article premier du règlement cité.

monopole confié à la section des marchandises de l'Office de Guerre pour l'Alimentation (O. G. A.), en vertu de l'arrêté du Conseil fédéral du 20 décembre 1940.

La branche chocolatière s'habitua difficilement à ce monopole créé principalement pour des motifs de politique commerciale. Selon les milieux intéressés, le commerce libre du sucre aurait permis à ces entreprises d'améliorer sensiblement leur approvisionnement. Il en résulta de nombreuses interventions auprès de l'Office pour qu'il continue à autoriser les importations privées ou augmente les attributions, en tenant compte de l'aspect économique et social du problème, étroitement lié à celui de l'occupation de la main-d'œuvre.

L'emploi du sucre fut également soumis au contrôle de l'Office de guerre pour l'alimentation. Les attributions atteignirent leur niveau le plus bas en 1944 et en 1945. En 1938, année de base, la quantité de sucre utilisée dans l'industrie du chocolat fut approximativement de 9.500 tonnes. Voici les attributions qu'elle reçut depuis la fin de 1941:

1941/42 (14 mois)	. .	5.101 tonnes	soit	53,7 %
1943	. .	3.811	»	» 40 %
1944	. .	3.611	»	» 38 %
1945	. .	3.187	»	» 33,5 %
1946	. .	6.325	»	» 66,6 %

Il est donc compréhensible que l'industrie chocolatière ait tout fait pour trouver des produits de remplacement. Il fut possible d'importer, dès 1942, du sirop de sucre de Slovaquie, produit qui devint une excellente matière auxiliaire.

Le passage de l'économie de guerre à l'économie de paix a suscité de nombreuses difficultés. Soucieuses de rétablir les relations commerciales, nos autorités ont levé toutes les restrictions d'importation de chocolat étranger en Suisse. L'industrie chocolatière nationale, établie depuis longtemps, se voit ainsi concurrencée, dans le pays même, par des produits étrangers de diverses provenances et qualités.

Le drawback sur le sucre contenu dans les produits terminés a permis à nos entreprises de se maintenir sur le marché mondial, malgré les difficultés. Nos industries exportatrices ont conservé la place qu'elles avaient acquise parfois péniblement. Le but du drawback a été atteint une fois encore, son utilité a été prouvée.

L'industrie du lait condensé a également joui de ce privilège. Le rationnement a rendu malaisé le travail de nos entreprises, mais le drawback leur a permis tout de même de continuer leurs exportations. Ces dernières sont loin d'atteindre le niveau d'avant-guerre, si nous en croyons la statistique ci-dessous :

	1910	1920	1930	1940	1942	1943	1944	1945	1946
1000 Q. . .	316	211	330	71	11	0,5	—	0,5	1,6
millions Fr. .	31,1	47,6	34,2	7,6	2,4	0,2	—	0,1	0,3

Les industries du chocolat et du lait condensé étant, d'une part, les seules bénéficiaires de ce régime spécial, leurs exportations, d'autre part, ayant diminué au cours de la guerre, le montant des remboursements a suivi le même chemin.

Voici les sommes restituées aux exportateurs de produits sucrés durant les dernières années :

1937	:	Fr.	359.347.33
1938	:	»	389.874.65
1939	:	»	404.317.60
1940	:	»	393.295.64
1941	:	»	209.053.64
1945	:	»	34.190.—
1946	:	»	89.809.—

* * *

Pourrait-on étendre le système des drawbacks à d'autres industries que celles du tabac et du sucre ? L'article 29 de la Constitution fédérale statue que « les matières nécessaires à l'industrie et à l'agriculture du pays seront taxés aussi bas que possible ». Or, les marchandises servant à la fabrication des produits que nous exportons sont de natures diverses. Nos industriels utilisent des matières pre-

mières proprement dites, des produits semi-ouvrés et des produits finis pouvant être consommés immédiatement. Ces divers articles sont taxé plus ou moins fortement d'après le principe admis et appliqué strictement.

La base de notre politique tarifaire, grevant de faibles droits les marchandises indispensables, doit nous permettre de résoudre la question des drawbacks. Il ne faut pas créer une exemption absolue, laquelle n'est prévue ni dans la Constitution fédérale, ni dans la loi fédérale sur les Douanes.

Le drawback pourrait-il être accordé à des industries d'exportation en souffrance dont les matières premières sont particulièrement chargées par les dispositions actuelles du tarif ?

Nous pensons qu'il faut éviter le développement systématique d'un tel régime pour les raisons suivantes :

- 1° Notre tarif d'usage s'efforce de respecter les principes énoncés dans la Constitution fédérale.
- 2° Une application trop étendue du drawback nuirait aux intérêts fiscaux de la Confédération.
- 3° L'appareil administratif qu'il exige est important.
- 4° Dégrevier complètement quelques industries équivaldrait à créer un privilège : toutes les entreprises dont les matières premières ne sont pas fortement imposées en souffriraient, car elles seraient exclues d'emblée de l'allégement projeté.

L'application de cette mesure présente de grandes difficultés de contrôle dans tous les cas où les matières premières employées ne sont pas exclusivement d'origine étrangère. Les douanes devraient surveiller l'utilisation de ces produits. Il ne saurait être question, en effet, d'accorder des primes à l'exportation de marchandises nationales.

Enfin notre système douanier de taxation au poids a des conséquences telles que l'influence des droits diminue aussi longtemps que les prix augmentent. Ce fait est certainement très important à notre époque de prix constamment en hausse.

Aussi, ne voyons-nous aucune industrie nouvelle capable de bénéficier efficacement des drawbacks.

CHAPITRE VI

Le trafic d'entrepôt

1. Généralités

De tout temps, l'homme a éprouvé la nécessité de stocker des marchandises. Les raisons impérieuses de cette habitude sont continuellement restées les mêmes :

assurer le ravitaillement du pays en cas de disette ou de guerre.

L'évolution progressive de l'économie politique a apporté avec elle de nouvelles causes à l'entreposage de marchandises. Actuellement, bien que le but primitif joue un rôle important, l'homme a réalisé qu'il y avait là une possibilité très grande quant au développement économique d'une nation.

En Suisse, au Moyen Age déjà, toute ville importante avait sa chambre des blés (Kornkammer). Ainsi, « Das städtische Korn - und Lagerhaus » de la ville de Rorschach date de 1485.

Toutefois, c'est spécialement avec la naissance des chemins-de-fer que le commerce d'entreposage des marchandises prend de l'extension, non plus seulement dans les gares frontières, mais également à l'intérieur du pays. Plus particulièrement encore, l'unification du système douanier de 1849 incita les industriels et les commerçants à réclamer la création d'entrepôts pour favoriser le développement de leurs affaires.

Aujourd'hui, le territoire suisse compte 32 entrepôts (14 ports-francs et 18 entrepôts fédéraux) couvrant une superficie d'environ 475.000 m². Les silos ont une contenance de 75.000 tonnes et les réservoirs d'environ 25.000 tonnes.

2. Législation fédérale

Il nous paraît intéressant d'illustrer brièvement comment la juridiction douanière règle l'entrepôt et quels rapports existent entre la douane et le déposant et entre la douane et le dépositaire, pour autant que ce dernier ne soit pas la douane elle-même.

Les entrepôts sont régis par les articles 42 à 47 de la loi fédérale sur les Douanes du 1^{er} octobre 1925 et 82 à 102 du Règlement d'exécution. Mais dans ces articles, nous ne trouvons aucune définition. Par analogie, nous pouvons nous reporter à l'article 472 du Code fédéral des Obligations qui traite plus particulièrement du dépôt, « contrat par lequel le dépositaire s'oblige envers le déposant à recevoir une chose mobilière que celui-ci lui confie et à la garder en lieu sûr ».

Selon Blaser, « les entrepôts, ou, suivant les pays, les magasins généraux, docks, Lagerhäuser, etc., sont des locaux, des établissements dans lesquels sont reçus en dépôt des objets mobiliers — matières premières, marchandises, objets fabriqués — que les négociants, les industriels ou les simples particuliers veulent y déposer¹ ».

Les avantages de cette institution ne se réalisent pleinement que si les marchandises peuvent être placées en franchise des droits de douane. Les entrepôts ne jouissant pas de cette facilité (entrepôts industriels ou particuliers) ne seront donc pas touchés par la législation douanière. Celle-ci distingue trois catégories auxquelles elle concèdera des allègements variants selon qu'il s'agisse :

1° d'un *entrepôt fédéral* (art. 42 - 47 L. D. et 86 - 93 R. E. D.)

2° d'un *district franc* (art. 94 - 97 R. E. D.)

3° d'un *entrepôt privé* (art. 42 - 43 L. D. et 98 - 102 R. E. D.)

Ces derniers sont, en outre, régis par un règlement douanier spécial groupant les règles principales contenues dans la législation et simplifié, ce qui diminue la rigidité légale.

Quels sont le contenu et la signification de la loi fédérale sur les Douanes en matière d'entrepôt ?

¹ BLASER, S.: « Le contrat d'entrepôt », Thèse Lausanne 1923, page 12.

Dans le but d'éviter une concurrence malsaine à l'économie nationale, des conditions bien déterminées subordonnent l'ouverture des entrepôts. Seul le Département fédéral des Finances et des Douanes est compétant pour accorder une telle autorisation. L'article 42 de la L. D. prescrit: « Il peut être créé, en cas de besoin, des entrepôts douaniers pour favoriser le commerce intermédiaire international ».

Pour que ce trafic atteigne son plein rendement, il doit s'effectuer sur une place commerciale importante. La preuve de la nécessité est, par conséquent, déterminante. La législation a expressément prévu cette condition, parce que, pour favoriser le commerce de transit avec le concours des entrepôts douaniers, il faut une organisation spéciale de la procédure de dédouanement et l'octroi d'un traitement exceptionnel.

Ces facilités d'ordre douanier ne sont pas applicables aux marchandises qui, après leur importation, entreraient à plus ou moins brève échéance dans la circulation intérieure. Le but de l'entrepôt ne doit pas être de surseoir simplement à des délais de paiement des impôts douaniers.

De plus, les entrepôts déjà existant, leur utilisation, la place dont ils disposent, l'étendue territoriale en rapport avec les nécessités de l'économie nationale sont autant de facteurs qu'il est nécessaire d'étudier en vue de la création de nouveaux entrepôts. Seul l'intérêt économique national est en jeu et prime sur tout avantage cantonal, régional, voire même éventuellement particulier.

L'article 82 du Règlement d'exécution précise que:

« Les entrepôts sont soumis à la surveillance de la douane, même si celle-ci ne les administre pas.

Les tarifs des entrepôts douaniers des communes, des corporations ou des sociétés doivent être approuvés par la direction générale. »

Quelles sont les marchandises admises en entrepôt ? L'article 84 du Règlement d'exécution répond à notre question. D'une manière générale, seuls les produits non dédouanés peuvent être

entrepôts. L'admission temporaire des objets destinés au tarif de perfectionnement n'est pas considérée comme entreposage.

Sont exclues de ce régime spécial :

« Toutes les substances sujettes à s'enflammer spontanément, à exploser, ainsi que celles qui entrent facilement en putréfaction ou en fermentation ou dont le voisinage est susceptible de nuire à d'autres marchandises entreposées.

Les liquides ne sont admis que s'ils sont renfermés dans des récipients en parfait état »¹.

Les dispositions que nous venons d'énoncer ont une portée générale. Il convient cependant de faire une distinction entre les entrepôts fédéraux, les ports-francs et les entrepôts privés. La réglementation est différente, les marchandises admises ne sont pas les mêmes, la durée d'entreposage varie. Aussi devons-nous les étudier séparément.

a) Les entrepôts fédéraux

Ils sont régis par les articles 42 à 47 de la loi fédérale sur les Douanes et 86 à 93 du Règlement d'exécution.

Manière de procéder à l'entreposage

1. Conduite de la marchandise de la frontière à l'entrepôt.

Toute marchandise traversant la ligne des douanes est soumise aux obligations douanières: assujettissements au contrôle et au paiement des droits. Il en résulte que les objets présentés pour la mise en entrepôt auront déjà été soumis, lors de leur entrée sur territoire national, à un premier dédouanement au moyen d'un acquit intérimaire: *l'acquit-à-caution*. La délivrance d'un tel certificat impose au redevable de nouvelles obligations s'il veut obtenir la délivrance de son acquit.

¹ RED., article 84, 2^me alinéa.

2. Annonce et mise sous contrôle de la marchandise.

Le redevable est tenu de présenter sa marchandise, non acquittée, au bureau de douane de l'entrepôt. En même temps, il remettra l'acquit-à-caution que lui a délivré le poste frontière, justifiant par cet acte que les prescriptions légales douanières ont été respectées. Pratiquement, la mise sous contrôle douanier est alors réalisée.

3. Déclaration.

L'importateur est tenu de déclarer sa marchandise. Il s'acquitte de cette obligation en établissant la « *déclaration pour l'entrée dans les entrepôts fédéraux* » et doit indiquer, en particulier, le montant pour lequel il assure sa marchandise.

4. Dédouanement.

Le bureau de douane procède à l'apurement de cette déclaration, c'est-à-dire qu'il contrôle si :

- elle ne présente aucun vice de forme;
- les conditions légales fixées pour la décharge de l'acquit-à-caution sont remplies;
- les conditions requises pour l'acceptation de la marchandise en entrepôt sont réalisées.

Dans l'affirmative, la direction de l'entrepôt accepte la déclaration. La marchandise peut, dès lors, être vérifiée. Cet acte consiste en un contrôle du colis et de son contenu quant à son intégrité, l'état de l'emballage (qui doit être parfait pour être admis à l'entreposage). Lorsque ces conditions sont remplies et que, d'autre part, « les substances ne sont pas sujettes à s'enflammer spontanément ou à exploser, à entrer en putréfaction ou en fermentation »¹, elles sont admises à l'entrepôt.

Certificat d'entrepôt

Dès cet instant, l'administration établit un certificat d'entrepôt sur la base des déclarations de l'entrepositaire. Ce dernier est contraint de définir exactement de quoi se composent ses marchan-

¹ RED., article 84, 2^m^e alinéa.

dises. Le certificat est libellé au nom de l'entrepositaire ou à celui de sa raison sociale. Il doit indiquer la durée maximum de l'entreposage ainsi que la somme assurée, mais ne constitue nullement une quittance douanière.

Celui au nom duquel est établi le certificat est considéré par la Douane et l'administration de l'entrepôt comme seul qualifié pour disposer de la marchandise et en même temps comme seul redevable.

« Les certificats d'entrepôts peuvent être cédés ou endossés. »¹ Cependant les articles 482 et suivants du Code fédéral des Obligations ne sont pas applicables en matière d'entrepôt fédéral.

Au moment du transfert de la marchandise, transfert qui doit être communiqué au bureau de douane compétent, le nouveau titulaire est reconnu comme l'ayant-droit. Ce dernier devient donc responsable de l'accomplissement des obligations et du paiement des taxes d'entrepôt (location, assurance, etc.), conjointement avec le premier entrepositaire.

La plupart des règlements particuliers se conforment à cette disposition générale. Ainsi l'article 33 du règlement de l'entrepôt fédéral de Vevey se réfère à cette règle. Par contre, l'article 9 du Règlement de l'entrepôt des C.F.F. de Morges précise :

« Il est délivré pour toute marchandise entreposée un certificat d'entrepôt conforme à l'état de la marchandise. Ce certificat ne peut servir de garantie à un prêt ou à une avance de fonds. *Il ne peut être ni remis en nantissement, ni cédé* ».

Comment transférer la marchandise ? L'article 13 du même règlement nous l'indique :

« L'exécution d'un transfert de marchandise au nom d'un tiers est annoncée à la personne qui en a donné l'ordre par l'envoi du bulletin de sortie et au nouveau propriétaire par l'envoi d'un bulletin de transfert ».

¹ L. D., article 44, 2^me alinéa.

Ce dernier, à son tour, ne peut garantir une avance de fonds ou un prêt. Il ne peut être ni cédé, ni remis en nantissement¹.

Location des entrepôts

Les taxes pour l'utilisation des entrepôts fédéraux sont fixées de la manière suivante: '

Taxe de magasinage, pour un mois et par 100 kg. brut:

- a) pendant les deux premières années de l'entreposage:
- 1° pour les marchandises passibles d'un droit de douane de Fr. 10.— au moins par quintal —.20
 - 2° pour les marchandises passibles par quintal de droit de douane supérieur à Fr. 10.—, mais inférieur à Fr. 30.—, pour objets de déménagement, de trousseaux et de succession, ainsi que pour les objets de voyage et les échantillons sans valeur —.40
 - 3° pour les marchandises passibles d'un droit de douane supérieur à Fr. 30.— par quintal ainsi que pour les cycles des N^{os} 915/16 du tarif et pour les marchandises qui, lors de leur entrée en entrepôt, étaient soumises à la fermeture douanière, et qui en ressortent dans le même conditionnement —.60
- b) pour autant que la Direction générale des Douanes accorde une prolongation du délai d'entreposage, les taxes de magasinage sont majorées de 50 % pour les années suivantes abstraction faite pour les tabacs en feuilles qui ne sont pas touchés par cette mesure.

¹ Article 13, 2^{me} alinéa du Règlement de l'entrepôt des C. F. F. de Morges.

Assurance des marchandises

En application de l'article 43 de la loi fédérale sur les Douanes, l'administration de l'entrepôt pourvoit, aux frais de l'entrepoteur, à l'assurance des marchandises contre le vol avec effraction, contre les dégâts résultant de l'incendie et les avaries. Ce sont là des dispositions générales. Chaque entrepôt a son règlement particulier soumis à l'approbation de la Direction générale des Douanes.

L'article 17, 3^{me} alinéa de l'entrepôt de Morges prévoit, par exemple:

« Le déposant qui fait assurer ailleurs sa marchandise contre l'incendie, doit en aviser l'entrepoteur. Les chemins de fer fédéraux ne paient alors aucune indemnité en cas d'incendie ».

La taxe d'assurance est fixée à 0,2 % par mois de la valeur des objets entreposés. La taxe est de 10 centimes au moins par envoi¹. La valeur déclarée ne doit pas excéder la valeur réelle de la marchandise. L'administration des douanes a le droit, mais non l'obligation, de vérifier les valeurs déclarées ou de les faire vérifier par des experts et, le cas échéant, de procéder à une modification du montant proposé pour l'assurance.

« Lorsque la valeur d'une marchandise n'est pas déclarée par le déposant, la direction de l'entrepôt la détermine d'office aussi exactement que possible, par évaluation, sans toutefois encourir aucune responsabilité à ce sujet »².

La règle générale veut que toutes les taxes soient exigibles « lors de la sortie de la marchandise »³. Mais, ici aussi, des dérogations sont autorisées pour autant qu'elles soient sanctionnées par la Direction générale des Douanes.

Ainsi, l'article 5 du Règlement tarifaire de l'entrepôt de Vevey précise, par exemple:

¹ TTaEntr., article II/2.

² Article 13 du Règlement tarifaire de l'entrepôt de Vevey.

³ TTaEntr., Article III.

« Les taxes sont exigibles:

- a) par trimestre à l'avance pour les loyers, ,
- b) à la fin de chaque trimestre pour les mobiliers,
- c) à la fin de chaque mois pour les vins en foudres,
- d) à la fin de chaque année civile pour les autres marchandises,
- e) et dans tous les cas à la sortie de la marchandise de l'entrepôt ».

Durée de l'entreposage

« La durée du séjour d'une marchandise dans les entrepôts fédéraux ne doit pas dépasser deux ans à compter de l'entrée en entrepôt. La Direction générale des Douanes peut toutefois, dans des circonstances spéciales, prolonger ce délai jusqu'à cinq ans au plus »¹.

La mutation d'entrepôt n'interrompt pas les délais.

L'administration est chargée de leur surveillance. Deux semaines avant l'échéance, elle avertit le déposant de la prochaine expiration et l'invite à retirer la marchandise ou à payer les droits de douane. Si l'ayant-droit ne se présente pas, l'administration de l'entrepôt, après une nouvelle sommation, a la possibilité de vendre les objets aux enchères, aux frais, risques et périls de l'entreposant.

Lorsqu'il y a lieu de craindre que le produit de la vente soit trop faible en cas de transaction à l'entrepôt même, les enchères peuvent se faire dans un autre endroit désigné par la Douane.

Les droits dus par l'entreposant sont prélevés sur le produit de la vente. Le solde est tenu pendant un an à la disposition de l'ayant-droit puis il est versé à la Caisse de la Douane.

¹ L. D., artiel 45.

Traitement et manipulation de la marchandise

En règle générale, tout traitement qui modifie la nature de la marchandise est interdit. Sont prohibées également les manipulations entraînant l'application d'un droit de douane inférieur à celui auquel la marchandise était soumise lors de son entrée en entrepôt. Sont donc seules autorisées les manipulations destinées à conserver les produits, pour autant qu'elles ne mettent pas en péril les autres objets entreposés.

La Direction générale des Douanes peut toutefois accorder des exceptions. Sous la surveillance d'un agent, des échantillons peuvent être prélevés. Ceux-ci sont alors soumis au droit d'entrée, à moins que le montant dû ne soit inférieur à 20 centimes. Cependant, l'entreposant ne doit pas abuser de ce droit.

Le propriétaire peut grouper plusieurs colis en un seul. Inversement, il peut fractionner un envoi en plusieurs, à condition toutefois que les nouveaux paquets ne soient pas inférieurs à 5 kg.

Les manipulations autorisées par la Direction générale des Douanes sont donc extrêmement limitées. Ces dispositions sont parfaitement compréhensibles: l'entrepôt est un local destiné à recevoir temporairement des marchandises; il occupe nécessairement un espace restreint; ce n'est ni une usine, ni même un atelier; il ne saurait en aucun cas le devenir.

Tout autre est le caractère économique de port-franc et de la zone franche, dont nous ne parlerons pas afin de limiter notre sujet. Marseille, Hambourg, Gênes étaient des ports-francs. Les marchandises y pénétraient sans payer de droits de douane. Elles y étaient transformées et manipulées librement. Ce n'est ni la mission, ni le but de l'entrepôt, qui doit rester un local où les marchandises ne sont placées que momentanément.

Inventaire et dédouanement de la marchandise

« Les stocks des entrepôts sont inventoriés par la douane au moins deux fois par an et notamment à chaque mutation de l'agent chargé de leur surveillance. La vérification établit

s'il y a conformité entre les stocks existants et le journal d'entrepôt; elle porte aussi sur l'état des marchandises »¹.

Lorsqu'une marchandise quitte un entrepôt à destination d'un pays étranger, il est clair qu'elle n'est assujettie à aucun droit de douane. Elle est considérée comme n'ayant jamais pénétré sur territoire national.

Mais si elle est destinée à la consommation intérieure, sur quelle base la douane calculera-t-elle les droits ? L'article 46 de la L. D. nous donne la réponse :

« Les droits d'entrée et autres droits se calculent pour les marchandises sortant des entrepôts fédéraux d'après les quantités constatées lors de leur sortie d'entrepôt ».

Liste des entrepôts fédéraux

Les entrepôts sont installés à proximité immédiate des grands centres industriels et des grands marchés, c'est-à-dire là où se faisait sentir le besoin de forts approvisionnements. Un lien très étroit s'est naturellement établi entre eux et les principaux organes du commerce : les bourses de marchandises principalement. Les entrepôts ont pris une place importante dans le fonctionnement, la réglementation et la répartition des biens. Ils jouent un rôle considérable dans la fixation des cours.

Leur importance économique est donc immense. Elle ne saurait être ignorée. Nous l'étudierons plus loin².

Lieux	Remarques	
Bâle C.F.F.	Seulement pour les marchandises de grande consommation en wagons complets ou en demi-wagons.	
Bâle St-Johann	Possibilité d'entreposage limitée.	
Berne	Nouvel entrepôt avec caves à vin.	
Buchs	Entrepôt de gare avec caves à vin.	

¹ RED., article 92.

² Voir infra, page 118.

Lieux	Remarques
Chiasso	Local d'entreposage limité pour le petit trafic.
La Chaux-de-Fonds	Seulement pour l'horlogerie, les fournitures d'horlogerie et la bijouterie.
Le Locle	Possibilité d'entreposage limitée.
Locarno	Petit local d'entreposage.
Morges	Grands hangars d'entreposage.
Neuchâtel	Possibilité d'entreposage limitée.
Rorschach	Entrepôt de construction massive.
Schaffhouse	Grand entrepôt avec caves à vin.
Romanshorn	Ancien entrepôt avec possibilité d'entreposage limitée.
St-Margrethen	Seulement pour les bois sciés.
Vevey	Entreposage de tabacs.
Winterthur	Ancien entrepôt.
Yverdon	Entrepôt pour l'industrie du tabac.
Zurich-Frachtgut	Seulement pour le vin et les spécialités de vin.

Nous donnerons plus loin¹ un plan général des districts francs et des entrepôts fédéraux sur le territoire de la Confédération suisse.

b) Les districts-francs

1. Définition

Par « district-franc », la législation douanière entend une superficie sur laquelle peuvent être entreposées des marchandises non dédouanées *durant un laps de temps indéterminé*.

2. Législation et règlements

Les districts-francs sont soumis:

- a) aux dispositions légales édictées par la législation douanière suisse²;

¹ Voir infra, page 110.

² RED, Articles 94 à 97.

- b) à des règlements douaniers particuliers éventuels, adaptés aux conditions locales et établis par la Direction générale des Douanes, sur la base de la législation douanière;
- c) aux dispositions du Code fédéral des Obligations¹;
- d) à des règlements privés établis par les sociétés d'exploitation, approuvés par la Direction générale des Douanes et basés sur les textes légaux de droit public et de droit privé, valables en la matière.

3. *Délimitation*

Les cours, caves, magasins et autres locaux des districts-francs sont considérés, en matière de douane, comme territoire étranger, sous réserve du droit de contrôle par les organes de la police douanière. Les clôtures extérieures (murs, grillages, etc.) constituent la ligne des douanes. Cependant, en matière de police sanitaire, les districts-francs sont considérés comme territoire national et, de ce fait, assujettis à la législation suisse.

4. *Entreposage*

Les règles générales énoncées lors de l'étude des entrepôts fédéraux² sont valables également pour les districts-francs. Nous ne constatons que deux différences essentielles:

a) *La durée de l'entreposage* est illimitée. Toutefois, l'entrepôitaire peut être obligé de retirer ses marchandises du district franc si les conditions fixées pour l'entreposage ne sont pas observées ou si « les substances sont sujettes à s'enflammer spontanément, à exploser, à entrer en putréfaction ou en fermentation ou dont le voisinage est susceptible de nuire à d'autres marchandises entreposées »³.

¹ C. O., Articles 482 à 486.

² Voir supra, pages 96 et suivantes.

³ RED, article 84, 2^{me} alinéa.

b) *Les manipulations autorisées* sont plus étendues. Sans l'assistance de la Douane, les marchandises peuvent être réemballées, dépouillées de leur emballage, examinées, analysées, divisées, triées, mélangées, échantillonnées, etc. Ces autorisations visent deux buts:

- 1° assurer la conservation de la marchandise,
- 2° faciliter les transactions commerciales.

Les échantillons prélevés sont assujettis aux droits de douane, à moins que le montant dû ne soit inférieur à 20 centimes.

Avec l'autorisation de la Direction générale des Douanes, il peut être procédé à certaines manipulations ayant pour effet de modifier la nature essentielle de la marchandise ou les propriétés déterminantes pour la tarification.

Sont exclus, cependant, les traitements entraînant l'application d'un droit de douane *inférieur* à celui qui eût été effectif au moment de l'entrée dans le district-franc. Sont prohibés également les traitements ayant pour effet de détériorer les marchandises ou de les mettre en péril.

Si les objets entreposés sont destinés au transit, les traitements énoncés ci-dessus peuvent être autorisés sous le contrôle de la Douane.

La transformation des matières premières en produits semi-ouvrés ou manufacturés ou des produits semi-ouvrés en produits terminés est interdite. Le Département fédéral des Finances et des Douanes peut autoriser la création d'ateliers de perfectionnement en s'inspirant des règles régissant le trafic de perfectionnement actif. C'est dans ce critère que réside la grande différence existant entre les districts-francs et les entrepôts fédéraux.

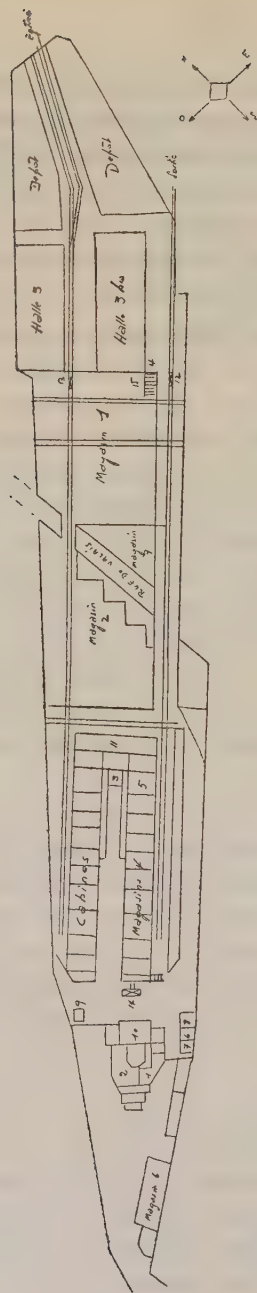
5. *Sortie de la marchandise*

Au moment de leur sortie du district-franc, les marchandises sont soumises aux opérations douanières habituelles: assujettissements au contrôle et aux droits. Une particularité toutefois réside dans le fait que les colis quittant le district-franc doivent peser au moins 3 kg. (exception faite pour les échantillons).

Si les marchandises sont destinées à la consommation intérieure, elles sont soumises au paiement des droits de douane, calculés sur le poids constaté à la sortie du district-franc. Le poids brut est déterminant, mais, à la demande du déclarant, le poids net peut servir de base. Il est alors augmenté d'une tare additionnelle, conformément au tarif d'usage et aux prescriptions douanières réglementaires: ordonnance sur la tare, etc.

Nous donnons ci-après un plan du port-franc de Genève-Cornavin.

PORT-FRANC DE GENÈVE - CORNAVIN



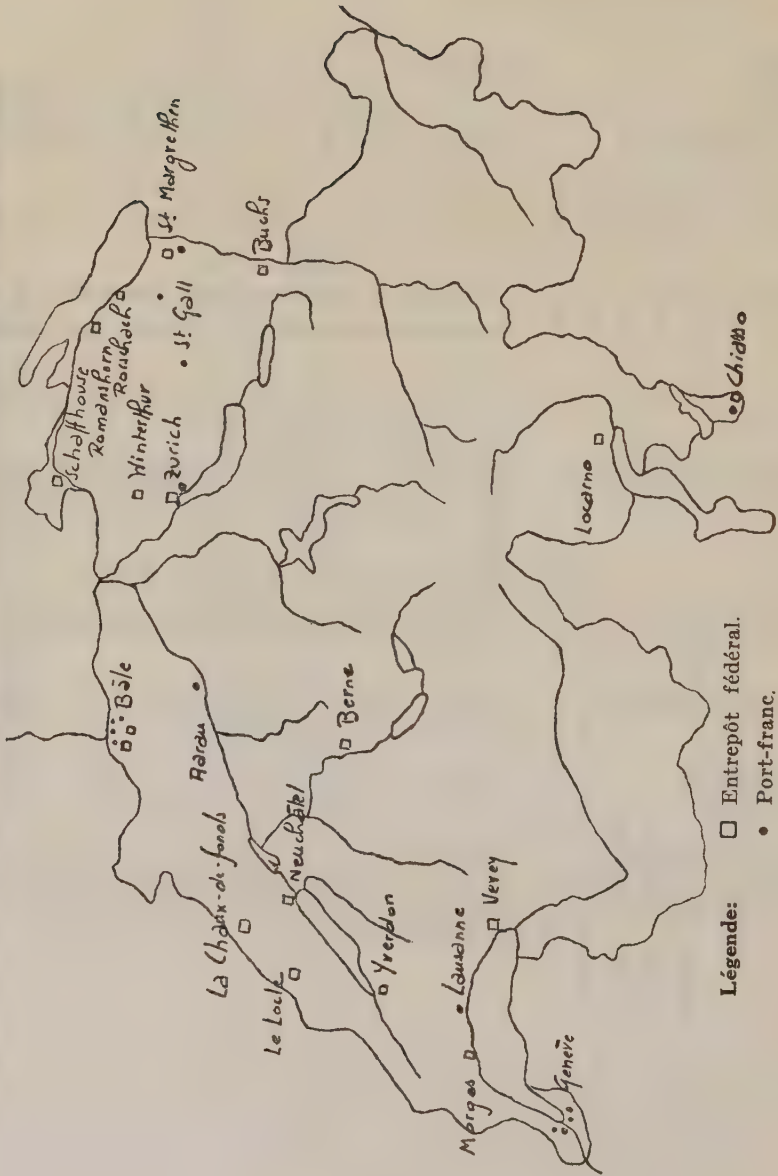
Explications

1.	Bureau principal des Douanes	9/10	Garde-frontière
2.	Administration de la Société des Entrepôts	11.	Quai de débarquement
3.	Bureaux de Douane	12/14.	Pont-bascule
4/ 6.	Bureaux de Douane	15.	Garde-frontière (surveillance).
7/ 8.	Douane		

Liste des districts francs

Lieux	Remarques
Aarau	Ancien entrepôt transformé avec caves à vin.
Bâle-Dreisitz	Grands locaux d'entreposage avec caves à vin.
Bâle-Rheinhafen I	Entrepôt spécial pour les bois sciés.
Bâle-Rheinhafen II	Entrepôt spécial (uniquement pour la benzine et le pétrole).
Bâle C.F.F.	Installations d'entreposage modernes pour les marchandises à placer dans un frigorifique.
Chiasso	Grands locaux d'entreposage avec caves à vin (installation moderne).
Genève-Cornavin I	Installations modernes d'entreposage pour des marchandises à placer dans un frigorifique.
Genève-Cornavin II	Grand hangar d'entreposage à vin.
Genève-Rive	Ancien entrepôt de construction massive avec caves à vin.
Genève-Vernier	Grands hangars d'entreposage avec caves à vin (installations modernes).
Lausanne	Ancien entrepôt avec caves à vin.
St-Gall	Entrepôt de construction massive.
St-Margrethen	Frigorifique.
Zurich-Albisrieden	Grands locaux modernes d'entreposage, avec caves à vin.

Plan général des entrepôts fédéraux et des districts-francs sur le territoire de la Confédération suisse



c) Les entrepôts privés

Les entrepôts privés sont régis par les articles 98 à 102 du Règlement d'exécution. L'entrepôt réel, que l'on désigne en Suisse par le terme de « fédéral », n'est pas pratique pour les marchandises encombrantes qui occuperaient toute la place et dont les frais de magasinage seraient souvent supérieurs à l'importance des droits de douane dont elles sont passibles. Aussi a-t-on créé, dans tous les Etats, des entrepôts privés.

Ils se trouvent dans les magasins mêmes de l'importateur, ou, en tout cas, dans un local totalement indépendant de la douane. C'est pourquoi les économistes l'appellent souvent « fictif ».

Les entrepôts privés sont soumis, en Suisse, à une réglementation spéciale groupant les règles principales contenues dans la loi fédérale sur les Douanes, mais allégée de quelques modifications.

Toutes les catégories de produits ne peuvent y être entreposées. Une telle facilité serait de nature à provoquer une concurrence aux industriels indigènes. Aussi, l'entreposage privé n'est-il autorisé que pour certaines marchandises du commerce de gros, dont la production nationale est nulle ou sans importance. Il faut, en outre, que l'entreposage réponde à un intérêt économique important, tel que le développement d'entreprises commerciales indigènes, la création de stocks intérieurs, etc.

Selon l'article 42, 3^{me} alinéa L. D., l'autorisation doit être accordée par la Direction générale des Douanes qui dresse la liste des produits entreposables.

Le 5 octobre 1936, la Direction générale des Douanes avait provisoirement supprimé l'entrée en franchise avec acquit-à-caution ayant constaté que certains industriels profitaient de cet avantage dans l'attente des réductions de droits de douane envisagées alors. Mais, pratiquement, cette restriction pesait lourdement sur l'économie nationale. Des autorisations spéciales ont dû être constamment accordées.

La dévaluation du franc suisse, la crainte de la guerre puis la guerre elle-même ont rendu indispensable l'établissement d'une

nouvelle liste de marchandises entreposables, qui n'a cependant pu être approuvée par le Département fédéral des Finances et des Douanes que le 30 juillet 1946. Elle annulait celle du 8 septembre 1926 et a été remplacée à son tour par celle du 15 juin 1948. Nous la reproduisons ci-dessous:

Marchandises	N° du tarif
Abricots secs	25 b, 27 a
Acier brut en lingots ou barre	710 a
Ananas conservés dans leur propre jus	101 b
Avoine	3
Baies de genevièvre sèches	30
Bandages pour véhicules en caoutchouc	518, 522
Benzine	1065 b
Benzol	1065 b
Beurre de cacao purifié	97 b
Bois de teinture en bûches	1091
Café brut	54
Céréales, autres, ni perlées, ni égrugées	6
Châtaignes	35
Coton brut	341
Cuivre pur et alliage de cuivre: en barres, saumons, etc.	815
Déchets de coton	344
Déchets de laine, peignons	456
Déchets de soie	434 a
Epices non moulues, emballées	46 a/b
Eponges	160
Essence de térébenthine, brut	995
Etain en barres, saumons	853
Fer brut en gueuses	710 a
Fèves de cacao	61
Fibres de cacao	502 a
Froment dénaturé	1 b
Fruits du Midi, emballés	36 a/39 b
Haricots écossés, secs	8, 14

Marchandises	N° du tarif
Houblon	53
Huiles comestibles, en récipients pesant plus de 10 Kgs	72/73 a
Huile Diesel	1128 a
Huiles minérales, huiles de goudron et huiles résineuses (pétrole, succédanés de pétro- le, etc.) non destinées à actionner les moteurs de véhicules	1126, 1127, 1128
Huiles minérales pour graisser les machines . .	1131 b
Laine brute ou peignée	455, 457
Lentilles	10, 14
Lin, chanvre, jute, etc., ainsi que leurs déchets	396 a/d
Maïs	7
Nickel	859/860
Oeufs en caisse	86
Oeufs en poudre	100 a
Paraffine, pure, non travaillée	1129
Pâtes fibreuses	289/91
Pêches et prunes sèches	25 a/b, 27 b
Pellicules de cacao	60
Plomb:	
— Laminé	843 a
— en tôle, tuyaux	843 c
Poissons salés	88/89 b
Pois écossés, secs	9, 14
» séchés, salés, etc.	88, 89 b
Pommes américaines étuvées, en caissettes . .	27 b
Pruneaux secs	25 a, 27 b
Résines solides pour usages industriels . . .	989/90
Raisins secs	33, 34
Riz décortiqué	12
Saindoux d'Amérique	95
Seigle dénaturé	2 b
Semences	220

Marchandises	N° du tarif
Soie et bourre de soie (chappe) écrues pour le tissage	436/439
Sucre	68 b/70
Thé	58/59
Verre brut en plaques	638/685
Tourteaux et farine de tourteaux	213
Zinc laminé, étiré	849/850

Toutes ces marchandises peuvent être entreposées en quantité d'au moins 100 Kgs pour une durée de 2 ans au maximum. Aucune prolongation de délai n'est admise. Si, à l'échéance, les produits n'ont pas quitté l'entrepôt, ils sont assujettis aux droits de douane.

Nous constatons cependant que les tabacs ne figurent pas dans la liste ci-dessus. Leur entreposage est régi par les articles 15 à 22 de « l'ordonnance réglant l'imposition du tabac » du 30 décembre 1947.

L'article 42, 3^{me} alinéa, de la Loi fédérale sur les Douanes précise que:

« Le Département des Douanes peut autoriser le placement en entrepôt privé de genres déterminés de marchandises du commerce de gros qui ne sont pas destinées à entrer immédiatement dans la circulation libre, à condition que le pays n'en produise pas ou que la production indigène soit sans importance pour le commerce extérieur. »

Le tabac entre précisément dans cette catégorie de marchandises. La production nationale est minime. L'importation, par contre, est importante. Elle s'est montée au cours des années

	1945	1946	1947 ¹
1.000 quintaux	71	99	97
1.000 Fr.	36.837.—	48.792.—	46.835.—

¹ Les chiffres de 1947 portent sur la période du 1^{er} janvier au 31 octobre.

En application de l'article 42, 3^{me} alinéa, susmentionné, la Direction générale des Douanes peut autoriser la mise en entrepôt privé de feuilles de tabac brut non dédouanées. L'industriel doit cependant remplir certaines conditions. Il doit prouver la nécessité d'une telle mesure, que seule la Direction générale des Douanes peut juger. Il faut tenir compte de la consommation annuelle de tabacs en feuilles. La situation géographique de la fabrique est aussi déterminante. L'autorisation est, en principe, refusée lorsque l'entreprise requérante se trouve à l'intérieur du pays ou à proximité d'un entrepôt douanier fédéral (entrepôt ou district-franc).

La durée de l'entreposage est limitée à deux ans. Mais la Direction générale des Douanes peut exceptionnellement prolonger ce délai pour les tabacs si des circonstances spéciales l'exigent. Nous nous trouvons en présence d'une dérogation à l'article 45, 2^{me} alinéa L. D. qui précise: « *Pour les entrepôts privés, le délai est de deux ans au plus* ».

Seuls les tabacs non acquittés et destinés à la consommation intérieure peuvent, en principe, être placés en entrepôt privé. La Direction générale des Douanes accorde toutefois, à titre révocable, certaines autorisations pour l'entreposage de tabacs acquittés, de tabacs indigènes ou d'autres matières premières servant à la fabrication du tabac.

« Les marchandises destinées à être placées dans un entrepôt privé sont dédouanées avec acquit-à-caution. »¹

Le poids constaté à l'entrée en entrepôt est déterminant pour le dédouanement définitif. Nous relevons donc une différence avec la façon de procéder dans les entrepôts fédéraux où le critère est constitué par le poids constaté à la sortie. Cette distinction provient principalement du fait que les inventaires, les contrôles, les vérifications sont plus aisés et plus fréquents dans les entrepôts fédéraux que dans les entrepôts privés.

Les acquits-à-caution indiquent les marques, numéros et poids de l'envoi. Si les marchandises sont importées dans des caisses, des balles, des fûts, etc., le poids net et le poids brut doivent

¹ RED., article 100.

être indiqués pour chaque colis. Il n'est pas établi de doubles pour les acquits-à-caution. Ils ne peuvent donc être remplacés en cas de perte.

Manipulations et traitements

Si le déposant sait que la marchandise reste en Suisse, toutes les manipulations sont autorisées.

Si les objets entreposés sont destinés à l'exportation, seuls les traitements destinés à la conservation sont permis.

Les autres dispositions énoncées lors de l'étude des entrepôts fédéraux¹ sont valables également pour les entrepôts privés.

Nous donnons ci-après un tableau récapitulatif des fonctions des diverses espèces d'entrepôts.

¹ Voir supra, pages 96 et suivantes.

Trafic d'entrepôt

Caractéristiques	Entrepôt fédéral		District - Franc		Entrepôt privé	
	Entreposage de marchandises		non dédouanées		Contrôle par l'acquit-à-caution	
Définition	Contrôle de la douane par le journal d'entrepôt		Surveillance de la douane		2 ans	
Contrôle	2 ans (prolongation 5 ans)		Illimité		Déclaration pour dédouanement avec acquit-à-caution à 2 ans	
Délai	Demande pour l'entreposage sur formule 13.		Aucune déclaration		Etablissement de l'acquit-à-caution à 2 ans.	
Entreposage	Inscription dans le journal d'entrepôt, certificat.		Décharge de l'acquit-à-caution		oui	
Dédouanement	_____		_____		oui	
Vérification	_____		_____		Selon la liste du Département fédéral des Finances et des Douanes.	
Sûretés pour droits	Toutes les marchandises sauf celles inflammables, sujettes à détérioration et les liquides		Toutes les marchandises sauf celles inflammables, sujettes à détérioration et les liquides		Locaux privés.	
Genres de marchandises	Dans l'enceinte de l'entrepôt.		Dans l'enceinte du district franc		Si réexportation: Conservation. Si la marchandise est destinée à la Suisse: toutes les manipulations sont autorisées.	
Locaux	Conservation de la marchandise seulement . Sous le contrôle de la douane, échantillons, fractionnement.		Demande de dédouanement		March. reste en Suisse: comptabilisation des droits. Réexportation: décharge de l'acquit-à-caution.	
Manipulation	Décharge du certificat d'entrepôt. Inscription dans le journal d'entrepôt.		Acquittement au net avec majoration surtaxe de tare		Pois constaté à l'entrée.	
Sortie d'entrepôt	Tare		Poids constaté à la sortie			
Tare	Acquittement au net avec majoration surtaxe de tare		Poids constaté à la sortie			
Base du calcul	Poids constaté à la sortie		Poids constaté à la sortie			

3. Importance économique des entrepôts

Dans les opérations du commerce extérieur, des marchandises sont souvent déplacées sans même qu'une destination définitive ne leur soit assignée. Des produits étrangers franchissent fréquemment les frontières politiques d'un pays sans que leur détenteur ne sache exactement quelle sera la fin des transactions.

Les opérations commerciales subiraient de graves préjudices si elles étaient assujetties à toutes les formalités douanières. Dans le but de simplifier la question, les Etats ont créé l'institution des entrepôts et des districts-francs. Les uns et les autres sont des lieux assimilés aux territoires étrangers. Ils forment une sorte d'enclave qui est considérée, en vertu d'une fiction, comme la continuation d'un autre pays et dans laquelle la douane exerce sa surveillance, mais où le paiement des droits n'est pas réclamé.

Lorsqu'elles quittent l'entrepôt pour la consommation intérieure, les marchandises sont traitées comme si elles entraient à ce moment dans le pays avec les discriminations éventuelles concernant les Etats de provenance effective.

Le régime de l'entrepôt est une institution douanière dont la nécessité a été reconnue de longue date comme l'atteste l'ancienneté de son origine. Il constitue une partie désormais indispensable de l'outillage économique moderne.

Ses avantages doivent être envisagés sous divers angles :

a) *il favorise le commerce intermédiaire international.* Cette assertion ressort du texte même de l'article 42 de la loi fédérale sur les Douanes. Le commerce intermédiaire international est l'agent de liaison entre la production et la consommation. La possibilité d'amasser, en un lieu géographique bien situé, de grandes quantités de marchandises, achetées dans les conditions les plus favorables et, de là, assurer une répartition judicieuse vers les différents centres de consommation joue un rôle de toute importance dans l'économie mondiale.

Cette réalisation aura ses effets :

1° sur la question de régularisation des prix,

2° quant à l'approvisionnement des marchés,

3° quant à l'utilisation maximum des moyens de transport.

b) *Pour l'économie nationale.* Le perfectionnement toujours plus poussé des installations d'entreposage assurant un rendement optimum, l'aménagement et l'utilisation rationnelle des locaux, la présence d'un personnel qualifié dans la manipulation des marchandises ont incité l'économie nationale à profiter de ces avantages réels et immenses. L'administration des Douanes ayant, de plus, admis le principe de l'entreposage sans paiement de droits, il en est résulté que *le but primitif de favoriser le commerce de transit international est actuellement dépassé.*

L'économie nationale a vu naître la possibilité de diminuer l'immobilisation des capitaux qu'elle doit investir lors de l'achat tant de ses matières premières que de ses produits mi-fabriqués, autrement dit, d'éviter une charge financière trop lourde en sursoyant au paiement immédiat des impôts douaniers. Aux commerçants qui importent en vue d'alimenter la consommation nationale, cette institution procure donc le crédit des droits de douane. L'acquittement est, en effet, reporté à l'époque de la sortie d'entrepôt. L'industriel pourra attendre le moment le plus favorable pour répandre ses produits sur le marché et ne se libérer que s'il trouve placement. Il pourra régler ses dettes selon ses besoins, réalisant ainsi une meilleure répartition des dépenses douanières sur l'ensemble de son budget.

De plus, depuis l'entrée en vigueur des mesures économiques telles que les restrictions d'importation et les contingentements, l'industriel voit la possibilité de procéder tout de même à des achats en gros dans le but de bénéficier de tous les avantages financiers qui en découlent et de ne disposer de ses marchandises qu'au fur et à mesure de l'octroi de ses contingents.

L'entrepôt permet donc de concentrer, dans un endroit déterminé, une quantité considérable de produits de même nature. En d'autres termes, il facilite le stock. Cependant, pour constituer ces réserves dans lesquelles on puise selon ses besoins, il est nécessaire d'avoir à sa disposition des capitaux importants. Or,

si l'acquittement des droits d'entrée était réclamé le jour même où les marchandises pénètrent sur sol national, il en résulterait un double inconvénient pour les importateurs.

Le premier serait l'immobilisation de fonds importants, car maints produits paient des droits très élevés. Le commerçant et l'industriel savent ce que représentent des capitaux improductifs. Il y a là une situation préjudiciable aux opérations ultérieures du commerce.

Un inconvénient plus grand encore provient du fait que toutes les importations ne sont pas destinées à la consommation intérieure. Certaines d'entre elles seront peut-être réexportées sur les marchés étrangers. Si elles devaient y retourner, grevées du paiement des droits d'entrée, elles se trouveraient dans des conditions ne leur permettant plus de soutenir la concurrence avec les marchandises similaires venant directement du pays d'origine. Ce double désavantage est évité grâce au système des entrepôts.

Au moment où il importe, le commerçant ne connaît peut-être pas la destination finale de ses marchandises. Tant que celles-ci seront en entrepôt, l'importateur pourra choisir le marché où il rencontrera les meilleures conditions: soit les introduire sur territoire national en acquittant les droits de douane, soit les réexporter en franchise.

De toute façon, l'entrepôt permet la constitution de stocks importants qui contribuent au nivellement des cours internationaux puisque les marchandises pourront s'écouler soit à l'intérieur, soit à l'extérieur, là où les appelleront les hauts prix.

Par là même également, les entrepôts deviennent, pour les pays dans lesquels ils sont organisés, des centres d'affaires internationales, au profit de la balance du commerce; les stocks qui s'y trouvent en suspension de droits étant en effet disponibles à destination de tous les pays, les acheteurs peuvent venir s'y approvisionner aisément. L'entrepôt — sous une forme ou sous une autre — est à la base de toutes les grandes places commerciales internationales. L'exemple du Havre, avant la guerre, était frap-

pant à ce sujet: ses entrepôts de café et de coton servaient de trait-d'union entre le marché européen et les marchés d'outre-mer.

Les objets entreposés demeurent à la disposition de leur propriétaire. Celui-ci pourra les vendre à un acquéreur qui les négociera peut-être lui-même, de telle sorte qu'à la sortie d'entrepôt, les marchandises auront changé plusieurs fois de détenteurs depuis le moment où elles y sont entrées.

Si toutes ces opérations devaient être accompagnées d'un déplacement du produit, avec transfert du domicile du vendeur à celui de l'acheteur, les frais qui en résulteraient majoreraient sensiblement le prix de revient et les rendraient d'un placement ultérieur difficile. Grâce au système des entrepôts, tous ces inconvénients sont évités. Le déposant peut, sans déplacer sa marchandise et sans avoir à supporter les frais d'un transport, en faire la délivrance à des acheteurs ou la donner en gage à des créanciers.

Quant à l'acheteur, il peut juger par lui-même de la qualité des produits qu'il a sous les yeux. Il évite ainsi des voyages onéreux, des pertes de temps et les risques de tous genres que comportent l'achat à distance et le transfert de marchandises.

L'industriel, par une combinaison heureuse de l'entrepôt et de l'admission temporaire, a la faculté d'approvisionner ses ateliers et ses usines de la matière première que la production nationale ne saurait toujours lui fournir en quantité suffisante. C'est en toute confiance qu'il s'adresse aux entrepôts lorsque ses magasins personnels sont encombrés, pour y mettre le surplus de ses stocks; il y trouve un avantage certain: il évite la construction de nouveaux bâtiments qui ne seraient peut-être que momentanément occupés.

Ces quelques considérations permettent de conclure qu'actuellement l'intérêt national a pris la première place ne concédant à l'intérêt international qu'un rôle secondaire.

Malgré le rôle indispensable et les services qu'il rend à la communauté, le principe même de l'entreposage soulève de nombreuses critiques.

Ses adversaires lui reprochent d'influencer les cours des marchés intérieurs. Bénéficiant de la franchise de douane, il permet

de constituer des stocks considérables, comme nous l'avons vu plus haut¹, stocks qui représentent une offre virtuelle capable d'agir défavorablement sur les prix, car ils peuvent être jetés d'un jour à l'autre sur le marché national.

Il n'est même pas tout à fait exact de dire que cette offre est virtuelle. La marchandise donne lieu, à l'entrepôt même, à des opérations de vente. Les spéculateurs opèrent sur elles dans les bourses de commerce, si bien qu'en réalité la demande a pour contre-partie non seulement l'offre des producteurs nationaux, mais celle aussi des entrepositaires. Cette offre est, à notre sens, bien plus réelle que virtuelle.

Nous n'avons nullement l'intention de reprendre ici l'examen des objections adressées à la spéculation boursière et à l'action déprimante qu'on l'accuse de dresser sur les cours.

Mais, pour nous en tenir à la question des entrepôts, remarquons simplement que la marchandise ne peut en sortir pour être versée à la consommation intérieure que moyennant le paiement des droits de douane, dont le rôle protecteur continue ainsi à s'exercer aussi bien que si les entrepôts n'existaient pas.

D'autre part, la marchandise ne sera jetée sur le marché national que si les prix y sont plus élevés qu'à l'étranger, compte tenu du droit de douane. L'entrepôt ne peut donc être une cause artificielle d'introduction de la marchandise, introduction qui n'a lieu, en définitive, que dans la mesure où elle est naturellement commandée par les circonstances économiques.

L'entrepôt joue donc un rôle considérable dans la vie moderne. Son développement est chaque jour plus intense. Les législations douanières de tous les pays le traitent de façon particulière. Il constitue l'un des régimes spéciaux les plus caractéristiques et l'un des plus importants. Son influence ne cessera pas de se développer. Aussi nous a-t-il paru intéressant de le traiter dans ce travail.

¹ Voir *supra*, page 119.

CHAPITRE VII

Autres régimes spéciaux

**A. Les marchandises passibles de droits différents
selon l'emploi**

(LD. art. 18 - RED. art. 40)

L'article 29 de la Constitution fédérale prévoit que :

- « a) les matières nécessaires à l'industrie et à l'agriculture du pays seront taxées aussi bas que possible,
- b) il en sera de même des objets nécessaires à la vie,
- c) les objets de luxe seront soumis aux taxes les plus élevées. »

Les taux de notre tarif d'usage furent établis en vertu de ce principe fondamental. Il arrive cependant que des marchandises soient utilisées à la fois comme matières premières dans une branche de l'économie nationale et comme produits mi-fabriqués ou finis dans une autre branche industrielle. Dans un tel cas, il est difficile de fixer le taux d'importation d'une manière conforme à l'esprit de la Constitution.

La législation a résolu le problème en prévoyant pour la même marchandise deux ou plusieurs positions. Selon l'emploi, le produit est alors classé sous l'une ou l'autre. Chaque position ayant un taux différent, les objets franchissant la frontière se trouvent donc taxés efficacement et équitablement. Les avantages des milieux intéressés à l'importation des marchandises restent intacts. La Confédération se trouve également satisfaite au point de vue fiscal. Citons, à titre d'exemple, les raisins de table, qui sont passibles — selon le genre d'emballage — d'un taux variant entre Frs 5.— et Frs 15.— par quintal, selon les positions 31a/31d.

Un autre exemple nous est fourni par les tracteurs. Ceux-ci sont taxés, selon la position 914g, à raison de Frs 150.— le quintal. Mais lorsque ces véhicules sont destinés à l'agriculture, ils jouissent de tarifs spéciaux en vertu du principe énoncé à l'article 29 de notre Constitution fédérale. Le taux est alors fortement réduit et ne se monte plus qu'à Frs 20.— selon la position 896b: machines-outils pesant de 500 à 2.500 Kgs exclusivement.

Mais le tarif d'usage ne pouvait prévoir tous les cas. La vie est essentiellement dynamique et toutes les questions ne peuvent être traitées dans une liste de positions douanières. Toutes les possibilités d'emploi d'une marchandise ne pouvaient être prévues lors de l'élaboration du tarif. Des techniques nouvelles, des perfectionnements apportés aux méthodes existantes, des besoins nouveaux obligent le producteur à rechercher des produits neufs, à utiliser plus rationnellement et plus complètement d'autres matières.

Pour toutes ces raisons, la loi fédérale sur les Douanes, en son article 18, 2^me alinéa, a autorisé le Conseil fédéral « à mettre au bénéfice du tarif différentiel d'autres marchandises que celles prévues au tarif, si les circonstances économiques du pays l'exigent ». Le 21 juillet 1942, le Conseil fédéral délégua cette compétence à la Direction générale des Douanes, cette mesure permettant une adaptation plus rapide aux exigences du moment.

Les produits jouissant de ce régime spécial sont soumis à différentes opérations:

I. Dénaturation

Pour l'admission au taux inférieur, certaines marchandises subissent, au moment de leur importation — ou avant la mise sous contrôle douanier — une dénaturation. Cette opération tend à empêcher le destinataire d'employer la marchandise à un autre but que celui déclaré lors de l'importation.

Cet assujettissement doit avoir lieu avant la mise sous contrôle douanier lorsque l'emploi spécial est déjà prévu au tarif. Tel est le cas, par exemple, du papier dont les feuilles de cellulose ne sont taxées selon les positions 289/291 qu'à la condition d'être perforées avant l'importation.

II. Justification de l'emploi

Le destinataire doit apporter la preuve que sa marchandise a réellement été utilisée au but déclaré lors de l'importation. Dans ce cas, les produits sont acquittés provisoirement au taux supérieur; dans un délai de 60 jours, l'importateur doit prouver que son engagement a été respecté. Dès cet instant, le taux inférieur est appliqué. Un exemple caractéristique nous est fourni par l'importation de chevaux. Selon que ceux-ci sont destinés à la boucherie, d'une part, ou à l'agriculture et à l'élevage, d'autre part, ils sont taxés au taux de Frs 10.— selon la position 132a ou à Frs 120.— selon 132b.

Un autre exemple nous est donné par le « Règlement du 6 mai 1947 concernant le remboursement partiel des droits de douane sur les huiles minérales et les huiles de goudron ». Selon l'arrêté du Conseil fédéral du 28 février 1947, ces huiles sont assujetties aux droits suivants:

	N ^{os} du tarif	Droit d'entrée Fr.
Pétrole:		
— autres que pour moteurs	1126	3.—
— pour moteurs	1126 a	16.—
Succédanés de pétrole:		
— autres que pour moteurs	1127	3.—
— pour moteurs	1127 a	16.—
Huiles minérales et huiles de goudron de tous genres non dénommées ailleurs:		
— autres que pour moteurs	1128	3.—
— pour moteurs	1128 a	16.—

Ces taux s'entendent par 100 Kgs, poids brut. L'imposition douanière des numéros 1126 a, 1127 a, 1128 a, comprend un droit de base de Frs 6.— et un droit supplémentaire de Frs 10.—. Selon l'article 2 du Règlement précité,

« l'huile Diesel, servant à actionner des tracteurs agricoles, des moteurs fixes de tout genre, des machines pour la construction de routes, des rouleaux compresseurs et des bateaux pour le transport des marchandises, peut être, à titre de mesure applicable provisoirement jusqu'à fin 1948, exonérée du droit supplémentaire et assujettie seulement au droit de base de Frs 6.— »

Les pétroles et les succédanés de pétrole servant dans la même entreprise aussi bien à des usages bénéficiant du droit réduit que pour actionner des moteurs de véhicules ne jouissant pas de ce privilège sont dédouanés au taux de Frs 16.— selon les positions 1126 a et 1127 a. Les quantités destinées à une utilisation autre que la propulsion de moteurs peuvent être admises, après justification de l'emploi au taux de Frs 3.— selon les positions 1126 et 1127. La Direction générale des Douanes procède au remboursement de la différence des droits.

III. Déclaration de garantie

Peu de marchandises se prêtent à une dénaturation excluant toute autre utilisation que celle annoncée par l'importateur. Dans certains cas, il est impossible de s'en remettre uniquement à la justification de l'emploi. Dès lors intervient un troisième système: *la déclaration de garantie.*

Il convient de distinguer deux cas: la déclaration de garantie unique donnée pour une seule importation et la déclaration valable pour toutes les importations d'une marchandise déterminée. La demande doit être adressée à la Direction générale des Douanes. La signature doit être légalisée. Il n'est toutefois pas nécessaire de procéder de la sorte:

- 1° pour les envois isolés de certaines machines pour la reliure et l'imprimerie;
- 2° pour les envois isolés de certaines machines pour l'industrie laitière;
- 3° pour les envois isolés de certaines machines agricoles;

4° dans certains cas isolés spéciaux avec l'assentiment de la Direction générale des Douanes.

Dans ces cas, la déclaration de garantie est remplacée par une déclaration spéciale, écrite, non légalisée, du destinataire.

A. *Notion*

Nous allons nous arrêter spécialement à la déclaration générale de garantie.

Le destinataire (intermédiaire ou consommateur) s'engage par écrit à n'utiliser les marchandises qu'aux fins indiquées dans la déclaration. Cet engagement présente donc les caractéristiques d'un contrat unilatéral. Le destinataire s'engage à respecter diverses obligations s'il veut bénéficier d'un taux différentiel.

B. *Genres et Formes*

La douane distingue la déclaration de garantie du *consommateur* et celle de *l'intermédiaire*. Toutes deux se déposent en double exemplaire à la Direction générale des Douanes qui accepte l'imposition au taux réduit si les circonstances le permettent.

Les marchandises pour lesquelles l'admission à un taux réduit est revendiquée en vertu des déclarations de garantie doivent être expressément désignées comme « *Marchandises reversales* ». Si cette désignation manque, l'acquittement au taux de faveur ne pourra avoir lieu que si le redevable ou son mandant peut se prévaloir d'un ordre de dédouanement écrit du titulaire de l'autorisation reversale. L'inobservation de ces prescriptions implique l'acquittement de l'envoi au taux supérieur, conformément aux dispositions générales du tarif, et exclut la revendication ultérieure de l'admission au taux réduit.

C. Obligations

1° du consommateur

- n'utiliser la marchandise que dans son propre atelier et à l'usage prévu dans la déclaration reverse,ale,
- tenir une comptabilité du mouvement de chaque catégorie de marchandises admises au taux de faveur,
- annoncer spontanément à la Direction générale des Douanes les marchandises employées à une autre destination que celle prévue et payer pour celles-ci la différence entre le taux de faveur et le droit prévu au tarif,
- admettre et autoriser le contrôle de la douane.

2° de l'intermédiaire

- ne vendre qu'aux acheteurs titulaires d'une déclaration de garantie pour consommateur,
- tenir une comptabilité du mouvement des marchandises et fournir périodiquement à la Direction générale des Douanes un rapport sur l'achat, la vente et l'inventaire avec indications des quantités, fournisseurs et acheteurs,
- payer la différence des droits résultant d'une utilisation non réglementaire,
- admettre et autoriser le contrôle de la douane.

Les déclarations générales restent valables jusqu'à leur retrait. Elles ne sont pas transmissibles et n'ont pas d'effets rétroactifs.

Quiconque revendique abusivement un taux de faveur ou emploie une marchandise à un autre usage que celui indiqué sur la déclaration de garantie commet une infraction douanière au sens de la L. D.

L'article 75 de la loi fédérale sur les Douanes du 1^{er} octobre 1925 précise que :

« les contraventions douanières sont punies jusqu'à concurrence de vingt fois le droit éludé ou compromis. Si le montant

des droits ne peut être déterminé exactement, il est fixé par évaluation. »

« L'amende peut en outre être cumulée avec l'emprisonnement jusqu'à six mois au plus. »

Dans le cas particulier, l'autorisation reversale est retirée.

La Direction générale des Douanes a publié le 1^{er} juillet 1934 le « Répertoire des marchandises passibles de droits différents suivant leur emploi ».

B. Marchandises en retour

(Art. 16 LD)

L'industriel qui commande des produits à l'étranger ne peut en vérifier la bienfacture qu'en les recevant. Au moment du passage de la frontière, l'agent chargé des opérations de douane ne sait pas si les marchandises conviendront au destinataire. Il ne s'en soucie même pas. Il dédouane ce que l'importateur lui présente. Si ces objets ne répondent pas à la commande passée, le destinataire les refusera et les retournera au fabricant. Il ne voudra pas supporter les droits de douane. Il en réclamera le remboursement à l'administration. Celle-ci devra donc annuler sa créance ou restituer les droits perçus.

De même, le commerçant qui envoie des produits en consignation à l'un ou à l'autre de ses correspondants à l'étranger ne désire pas payer les taxes douanières sur les objets qui lui sont retournés. Ici aussi, l'administration devra restituer les droits prélevés lors de l'importation.

La législation douanière a introduit un traitement de faveur pour les marchandises qui retournent à l'expéditeur. Elle a prévu, à l'article 16 de la Loi fédérale sur les Douanes, une exemption du droit d'entrée ou du droit de monopole ou leur remboursement.

Les objets en retour peuvent être d'origine *suisse* et revenir de l'étranger à leur expéditeur domicilié dans notre pays. Leur réimportation est alors admise en franchise douanière à la condition

qu'ils reviennent intacts, qu'ils n'aient été soumis à aucun travail de perfectionnement ou de transformation.

Ils peuvent être d'origine *étrangère* et retourner à leur expéditeur après avoir séjourné un certain temps dans notre pays. Le conducteur peut alors réclamer les droits perçus lors de l'importation.

Cependant, ces dispositions ne sont applicables que si certaines conditions sont remplies par les marchandises:

- a) celles-ci doivent avoir été expédiées au destinataire en exécution d'un contrat de *vente*, de *consignation* ou de *commission*.
- b) *Les motifs* pour lesquels les marchandises retournent à l'étranger ou rentrent au pays doivent être:
 - Refus,
 - inexécution ou rupture du marché,
 - mévente (seulement pour les marchandises envoyées en consignation ou en commission),
- c) la marchandise doit être intacte. Elle ne peut être ni entamée, ni divisée, ni découpée; l'ensemble de l'envoi ne doit pas forcément retourner à l'expéditeur, mais les unités doivent être complètes et leur nature inchangée,
- d) retour à *l'expéditeur* ou à une autre adresse *pour son compte*,
- e) délai de retour:
 - pour les marchandises suisses: 5 ans,
 - pour les marchandises étrangères: 3 mois.

Si ces cinq conditions sont remplies, la douane peut accorder la franchise pour les marchandises suisses en retour et le remboursement des droits perçus pour les marchandises étrangères.

Les tabacs et les liquides sont, en principe, exclus de ce traitement de faveur. Une dérogation peut toutefois être accordée s'ils sont restés constamment sous contrôle douanier.

C. Le trafic de transformation

La loi fédérale sur le Tarif des Douanes du 10 octobre 1902 stipule, en son article 6, premier alinéa, *in fine*, que les réductions ou suppressions de droits sont accordées « à la condition que la nature essentielle de la marchandise ne soit pas altérée par le travail de perfectionnement ».

Des tissus sont envoyés en franchise d'un pays dans un autre pour être teints, imprimés, ourlés, assouplis, dégraissés, etc. Leur caractère n'est pas modifié par les opérations faites au dehors. Ils quittent leur pays d'origine à l'état de tissus et, après avoir été traités, ils y reviennent à l'état de tissus.

Qu'en est-il des objets perdant leur caractère primitif par le travail qu'ils subissent au dehors ? Quelle est, par exemple, la situation d'un tissu exporté et réimporté plus tard sous forme de vêtement ? Un tel travail a complètement modifié la nature et le caractère de la matière première.

Nous sommes ici en présence d'un *trafic de transformation*. Ce commerce n'est pas encore prévu dans la législation douanière suisse. En raison du manque de produits essentiels qui rendait notre situation difficile au cours de la guerre, le commerce de transformation a été appliqué avec les Etats avoisinants sur la base des règlements régissant le trafic de perfectionnement.

Notre pays a manqué de sulfate de cuivre, par exemple. Nos fournisseurs habituels se trouvaient dans l'impossibilité de nous ravitailler suffisamment. Pour obtenir cette matière première indispensable, nous avons dû exporter des déchets de cuivre. Ceux-ci, transformés et traités à l'étranger, nous revenaient sous forme de sulfate. Mais il ne s'agissait pas de perfectionnement, au sens de la législation douanière, la nature essentielle étant altérée par le travail.

A la fin des hostilités, ce trafic s'est étendu encore. Mais il n'est régi par aucune loi, par aucun arrêté.

Par analogie avec le trafic du perfectionnement, le commerce de transformation a été subdivisé en commerce de transit, actif et

passif; par contre, la classification entre trafic de transformation à façon et commercial n'a pas été appliquée.

Au point de vue pratique, une autre distinction doit être relevée. Si nous reprenons l'exemple des déchets de cuivre, nous remarquons qu'ils paient un droit d'exportation de Frs 30.— par quintal, en vertu des positions 2b¹ et 2b²¹. Dans le trafic de transformation, la matière première exportée est libérée du paiement des droits, mais les produits transformés sont imposables au moment de la réimportation, conformément aux positions respectives du tarif d'usage. La franchise n'est donc accordée que dans un seul sens: celui de l'exportation.

Actuellement, ce nouveau trafic spécial est une réalité mais il n'est fondé sur aucune base légale. Il ne fait l'objet d'aucun règlement autonome, pas plus, d'ailleurs, que d'une entente entre nations.

Son application ne devait être que provisoire, limitée à la période des hostilités. Les circonstances économiques ont nécessité la prolongation du délai primitivement fixé. Il a pris aujourd'hui un réel essor.

Il est probable qu'un jour, peut-être pas très éloigné, les douanes suisses l'incorporeront dans leur législation. Il compléterait de façon heureuse le trafic de perfectionnement. Il permettrait un développement plus grand encore de nos relations commerciales. La persistance de son application, quatre ans après la signature de l'armistice, a prouvé sa nécessité. Il comble ainsi une lacune de notre législation douanière.

D. Le remboursement partiel des droits de douane perçus sur les châssis de voitures automobiles

Il s'agit ici d'une espèce de drawback. Ce terme implique, en effet, l'idée d'un remboursement des droits de douane à l'exportation des produits terminés. La restitution partielle des montants perçus à l'importation de châssis est accordée dans le but de favo-

¹ ACF. des 13 et 20 octobre 1936, RO LII, pages 797 et 828.

riser le développement des industries nationales, sans qu'il y ait nécessairement réexportation.

Par arrêté du 29 novembre 1934, le Conseil fédéral a décidé le remboursement de 30-50 % du droit de douane perçu sur les châssis-automobiles, à la condition que les véhicules soient importés en pièces détachées, puis montés et carrossés en utilisant des accessoires de production suisse. Cette décision a été prise dans le but de contribuer à la création de possibilités de travail.

L'arrêté fut prorogé à plusieurs reprises. Au cours de la guerre, l'industrie automobile a subi un arrêt presque complet; mais elle a repris une forte activité depuis 1945. A la fin de 1946, l'arrêté du 29 novembre 1934 arrivait, une nouvelle fois, à échéance. La question se posait alors de savoir si le remboursement partiel des droits de douane était en rapport avec l'effort obtenu au point de vue de la création de possibilités de travail.

Considérant que la non prorogation de l'arrêté entraînerait la fermeture de nombreuses maisons spécialisées, le Conseil fédéral a prorogé, le 13 décembre 1946, l'arrêté mentionné jusqu'au 31 décembre 1952¹.

Cette concession ne concerne que les automobiles de tourisme, à l'exclusion du montage des camions, des voitures de livraison, des cars et des omnibus. Les maisons intéressées ne peuvent, même en renonçant au remboursement des droits de douane, procéder au montage des véhicules sus-mentionnés. Seules les camionnettes peuvent être carrossées dans les fabriques spécialisées, mais leur capacité de charge ne doit pas dépasser 800 Kgs. Cependant, les droits d'entrée ne sont pas remboursés. Ce trafic spécial n'est donc accordé qu'aux seules automobiles de tourisme.

Les remboursements ont porté sur:

27 châssis représentant une somme de Frs 5.594.60 en 1945 et sur 404 châssis représentant une somme de Frs 170.000.— en 1946.

¹ Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la gestion, 1945, page 294.

CHAPITRE VIII

Conclusions

Pour sauvegarder sa vie économique, la Suisse doit pratiquer une politique commerciale qui s'adapte autant que possible à ses conditions particulières. Cette politique est nécessairement influencée par celle des autres Etats.

Rien ne semblait destiner la Suisse à devenir un pays industriel. Resserré en d'étroites frontières, sans accès direct à la mer, sans flotte importante, sans colonie, dépourvu des matières premières indispensables, telles que le charbon et le fer, notre pays a pris néanmoins un remarquable essor dans l'ordre économique. Ce résultat, il le doit à la stabilité de son économie avant la guerre, mais aussi au travail de ses habitants, aux capacités professionnelles de sa population, à l'esprit d'entreprise et d'initiative de ses citoyens.

Nous sommes dotés d'une industrie forte et puissante, munie des perfectionnements de la technique moderne, une industrie qui doit alimenter non seulement le marché national, mais aussi et surtout les marchés des divers continents. Notre pays est devenu, proportionnellement à sa population, l'un des plus industriels du monde.

Il ne peut être question, pour nous, de vivre en économie fermée. Nous devons importer les matières premières et les denrées alimentaires indispensables à notre existence. Mais il faut que nous puissions compenser, tout au moins en partie, nos achats à l'étranger par l'exportation de produits industriels. Ces constatations restent vraies en toutes circonstances, elles l'étaient avant la guerre, elles le sont depuis lors, elles ne cesseront pas de l'être.

Quelques chiffres illustreront la répartition de nos importations et exportations en trois catégories :

Moyenne des années 1936/1938¹

	Importations	Exportations
Matières premières	34,8 %	7,5 %
Denrées alimentaires	27,5 %	6,2 %
Produits fabriqués	37,7 %	86,3 %
	100.-- %	100.-- %

Nous constatons donc une très forte exportation de produits fabriqués. Nos marchandises jouissent à l'étranger de l'estime générale. Elles sont, dans l'esprit de nos acheteurs, synonymes de précision, de qualité et de bienfaisance. Cependant, il ne faut pas se leurrer. Nos concurrents commencent à reconstruire leurs usines. Il ne faut pas croire « qu'il suffira à l'avenir d'offrir nos marchandises sous le signe du drapeau national et de l'arbalète fédérale pour que la concurrence soit définitivement évincée »¹.

Car les produits suisses sont chers. Le coût de la main-d'œuvre indigène est élevé. Les régimes douaniers spéciaux que nous avons étudiés ont précisément pour but de fournir à nos industriels les matières premières indispensables à des prix plus abordables qui leur permettront de lutter plus efficacement sur les marchés mondiaux.

La protection douanière peut, en effet, charger lourdement l'industrie d'exportation et lui porter un grave préjudice dans sa capacité de concurrence internationale si elle renchérit d'une manière excessive le prix des matières premières et, par conséquent, celui des produits terminés.

La nécessité des régimes spéciaux est d'autant plus grande que les droits de douane sont plus élevés et que les industries en bénéficiant sont plus dépendantes de l'étranger. Si la législation douanière ne tolérât pas ces atténuations, elle mettrait en état d'infériorité les entreprises de transformation travaillant principalement pour les marchés extérieurs.

¹ Extrait de: HUMBERT, Jean, « Les institutions suisses d'expansion économique », Genève 1946, page 14.

¹ René NEESER: « L'avenir de l'industrie suisse d'exportation ». Zurich 1945, page 25.

L'admission temporaire dans le trafic de perfectionnement de même que le système des drawbacks sont destinés à rétablir un certain équilibre entre le producteur national et son concurrent étranger. Ils facilitent la tâche de nos exportateurs, ils donnent de l'ouvrage à notre main-d'œuvre indigène qui, sans eux, ne serait peut-être, dans certaines branches, que partiellement occupée.

Ils développent nos relations commerciales avec l'étranger. Ils permettent enfin une plus équitable répartition de la production sur divers pays; en d'autres termes, les régimes douaniers spéciaux développent encore la division internationale du travail.

La législation, telle que nous l'avons étudiée au cours des divers chapitres, peut et doit encore être développée, augmentée. Le trafic de transformation, né au cours de la guerre, fera certainement, dans quelques années, l'objet d'un règlement autonome, sinon celui d'accords internationaux. Son importance ne saurait être mise en doute. Il complète de façon heureuse le commerce de perfectionnement. Il doit être incorporé dans notre législation douanière. Il comblera ainsi une lacune qui s'est révélée depuis longtemps, mais dont l'importance a été constatée tout particulièrement au cours des hostilités. Le fait que ce trafic spécial subsiste aujourd'hui encore, quatre ans après la signature de l'armistice, prouve sa nécessité.

Il ne devait être que momentanément appliqué. Son efficacité s'est révélée telle qu'il a survécu à la guerre, même sans base légale, même sans réglementation internationale. L'incorporation de ce nouveau régime dans notre législation douanière est urgente.

Car cette dernière doit être adaptée aux nécessités du moment. Elle doit suivre l'évolution de la vie. Elle doit être dynamique et non statique. Ce qui est valable aujourd'hui ne le sera peut-être plus demain.

Cette évolution doit s'exprimer dans la législation.

ANNEXE

Bases légales

Extraits du Droit douanier:

Loi fédérale sur les Douanes du 1^{er} octobre 1925

Trafic d'entrepôt: Art. 2 - 42 à 46.

*Règlement d'exécution de la Loi fédérale sur les Douanes
du 1^{er} octobre 1925 - du 10 juillet 1926*

- | | |
|------------------------------------|--------------|
| 1. Dispositions communes | art. 82 - 93 |
| 2. Districts francs | » 94 - 97 |
| 3. Entrepôts privés | » 98 - 102 |

Droit douanier régissant le trafic d'entrepôt sur l'ensemble du territoire douanier suisse

Extraits

**du Règlement d'exécution de la loi fédérale sur les Douanes
du 1^{er} octobre 1925**

ART. 2

Ligne des douanes

1.
2.
3. Les districts francs (dépôts francs et ports francs) sont réputés
sis à l'étranger, sous réserve du droit de contrôle de la douane.
4.
5.

ART. 42

3. Trafic d'entrepôt

a) *Entreposage sans paiement de droits de douane*

Il peut être créé, en cas de besoin, des entrepôts douaniers pour favoriser le commerce intermédiaire international.

Le Département des Douanes peut autoriser la création d'entrepôts fédéraux et de districts francs pour les marchandises qui se prêtent à l'entreposage et n'ont pas encore payé les droits. Il détermine le mode d'exploitation, le montant des taxes d'entrepôt et les conditions de détail relatives à la construction des bâtiments et à leur aménagement ainsi qu'à la participation financière des cercles intéressés.

Le Département des Douanes peut autoriser le placement en entrepôt privé de genres déterminés de marchandises du commerce de gros qui ne sont pas destinées à entrer immédiatement dans la

circulation libre, à condition que le pays n'en produise pas ou que la production indigène soit sans importance pour le commerce extérieur (marchandises de spéculation). Les autorisations ne peuvent être données que pour satisfaire à d'importants intérêts économiques et moyennant les mesures de sûreté nécessaires. Les marchandises sont dédouanées avec acquit-à-caution ou moyennant inscription en compte courant.

ART. 43

b) Rapports de la douane avec les entrepôts

Les entrepôts qui ne sont pas administrés par la douane sont soumis à sa surveillance. Les prescriptions édictées par la douane dans l'intérêt de la sûreté douanière sont obligatoires pour tous les intéressés.

Quand la douane administre elle-même les entrepôts, elle pourvoit, aux frais des entrepositaires, à l'assurance des marchandises contre le vol et les avaries. Au surplus, elle ne répond des pertes et avaries que s'il est prouvé qu'elles sont dues à une faute du personnel des douanes. Les règlements édicteront à ce sujet les prescriptions de détail.

ART. 44

c) Entrée en entrepôt

Les marchandises destinées à être placées dans un entrepôt fédéral ou dans un district franc doivent être annoncées pour l'entreposage au bureau de douane compétent.

Il est délivré à l'entrepositaire, suivant le mode d'exploitation de l'entrepôt, un certificat d'entrepôt ou un document analogue. Les certificats d'entrepôt peuvent être cédés ou endossés; avis est donné à la douane de la cession ou de l'endossement.

Le règlement d'exécution édictera les prescriptions sur la surveillance des entrepôts et fixera les conditions auxquelles il est permis de déballer et de réemballer les marchandises, de les fractionner, de les trier, de les manipuler.

ART. 45

d) *Durée de l'entrepôt*

La durée du séjour d'une marchandise dans les entrepôts fédéraux ne doit pas dépasser deux ans, à compter de l'entrée en entrepôt. La direction générale des douanes peut toutefois, dans des circonstances spéciales, prolonger ce délai jusqu'à cinq ans au plus.

Pour les entrepôts privés, le délai est de deux ans au plus.

La mutation d'entrepôt n'interrompt pas les délais.

Dans les districts francs, la durée de l'entrepôt est illimitée.

Si, à l'expiration de la durée de l'entrepôt et après sommation, une marchandise placée dans un entrepôt fédéral n'est pas retirée, la douane peut la faire vendre aux enchères, pour le compte et aux risques de l'ayant droit. Les droits dus à la Confédération sont prélevés sur le produit de la vente. Si l'ayant droit est inconnu et si, après sommation, il ne se présente pas dans l'année qui suit l'expiration de la durée de l'entrepôt, le produit de la vente est également versé à la caisse fédérale, déduction faite des droits.

Les marchandises placées dans les entrepôts privés qui ne sont pas réexportées dans le délai légal doivent acquitter les droits d'entrée sans autre formalité.

ART. 46

e) *Sortie d'entrepôt*

Les marchandises peuvent sortir d'entrepôt:

- 1° par le dédouanement définitif (moyennant acquittement des droits d'entrée ou en franchise);
- 2° par un nouveau dédouanement intérimaire (moyennant acquittement provisoire des droits d'entrée) ou avec acquit-à-caution ou passavant.

Les droits d'entrée et autres droits se calculent pour les marchandises sortant des districts francs ou des entrepôts fédéraux d'après les quantités constatées lors de leur sortie d'entrepôt, pour celles qui sortent d'entrepôt privé d'après les quantités constatées à l'entrée en entrepôt.

Extraits
du Règlement d'exécution de la loi fédérale sur les Douanes
du 1^{er} octobre 1925 - du 10 juillet 1926

ART. 82

IV. Trafic d'entrepôt

1. Dispositions communes

a) *Création et administration des entrepôts douaniers*

Il est créé, en cas de besoin, des entrepôts douaniers (entrepôts fédéraux et districts francs) au sens de l'article 42 L.D. sur les places commerciales les plus importantes et dans le ressort des bureaux principaux. Les entrepôts sont administrés par la douane elle-même ou par des administrations de chemin de fer, des communes, des corporations ou des sociétés. Le Département des Douanes décide, après avoir entendu les milieux économiques intéressés, de l'opportunité de créer des entrepôts.

Les entrepôts sont soumis à la surveillance de la douane, même si celle-ci ne les administre pas. L'administration de l'entrepôt est tenue de se conformer strictement à ses instructions et d'assister ses agents dans l'exercice de la police douanière.

Les tarifs des entrepôts douaniers des communes, des corporations ou des sociétés doivent être approuvés par la direction générale.

La douane détermine les conditions de l'entreposage, ainsi que les heures d'ouverture des entrepôts. Des règlements spéciaux déterminent les conditions auxquelles les marchandises peuvent être admises et placées dans les entrepôts exploités par la douane. La responsabilité de la douane pour les marchandises placées dans les entrepôts de ce genre est régie exclusivement par l'article 43, 2^{me} alinéa, L.D.

ART. 83

b) *Police douanière*

La douane prend à l'égard de chaque genre d'entrepôt douanier les mesures nécessaires pour assurer la perception des droits de

douane. Elle surveille, ouvre et ferme les portes d'entrée et de sortie, réglemente la circulation des véhicules et fixe les heures pendant lesquelles les entrepôts sont ouverts au public et au personnel des entrepôts.

Les directions d'arrondissement peuvent interdire l'accès de l'entrepôt aux personnes qui ne se conforment pas aux instructions du service des douanes ou se conduisent d'une manière inconvenante, et à celles qui sont convaincues ou suspectes de fraude douanière. Les personnes suspectes de fraude peuvent être soumises à une visite corporelle à leur sortie de l'entrepôt.

Les agents de la douane ont le droit de pénétrer en tout temps, pour le contrôle, dans tous les locaux des entrepôts douaniers, y compris les magasins privés qui y sont aménagés.

ART. 84

c) *Marchandises admises à l'entrepôt*

Règle générale, les entrepôts n'acceptent que les marchandises non acquittées. L'admission de marchandises acquittées est subordonnée à une autorisation de la direction générale. Cette autorisation doit être accordée lorsque l'entreposage répond à un besoin, qu'il ne se heurte à aucune objection de police douanière et que la place est disponible. L'admission temporaire des marchandises qui doivent être dédouanées dans le trafic de perfectionnement et de réparation n'est pas considérée comme un entreposage.

Sont exclues de l'entreposage toutes les substances sujettes à s'enflammer spontanément ou à exploser, ainsi que celles qui entrent facilement en putréfaction ou en fermentation ou dont le voisinage est susceptible de nuire à d'autres marchandises entreposées. Les liquides ne sont admis que s'ils sont renfermés dans des récipients en parfait état.

ART. 85

d) *Manière de procéder à l'entreposage*

Les marchandises non acquittées destinées à être placées dans un entrepôt douanier sont dédouanées avec acquit-à-caution, à moins

que l'entrepôt ne soit relié à un bureau frontière principal. Les marchandises dédouanées avec passavant ou par simple inscription peuvent être dirigées sur un entrepôt douanier, aux fins de décharge des acquits de douane, pendant la durée de validité de ces derniers.

Pour entreposer une marchandise, le conducteur doit la présenter au bureau de douane de l'entrepôt et produire, le cas échéant, la pièce justifiant de son dédouanement intérimaire. Il devra fournir, sur réquisition, des sûretés pour les taxes. Les marchandises ne sont admises que pendant les heures fixées pour le dédouanement par la direction générale, à l'exclusion des dimanches et fêtes. Elles ne peuvent être sorties en dehors des heures réglementaires ou le dimanche ou un jour férié qu'en cas d'urgence et moyennant paiement d'une taxe spéciale, par autorisation du bureau principal.

ART. 86

2. Entrepôts fédéraux

a) *Manière de procéder à l'entreposage*

Le redevable est tenu de présenter les marchandises non acquittées au bureau de douane de l'entrepôt, en même temps qu'une pièce justifiant de leur dédouanement intérimaire et, si l'entrepôt douanier est administré par la douane, de déclarer ces marchandises pour l'entreposage en indiquant le montant pour lequel il désire les assurer.

Lorsqu'il résulte de l'examen que les conditions fixées pour la décharge de la pièce justifiant du dédouanement intérimaire ainsi que pour l'entreposage sont remplies, le bureau donne cette décharge. La marchandise est inscrite alors dans le journal d'entrepôt. Le journal d'entrepôt doit pouvoir être consulté en tout temps par les agents compétents de la douane; il est contrôlé périodiquement par les inspecteurs.

Les marchandises emballées ne sont acceptées que si l'emballage est en bon état. Les emballages endommagés ou défectueux doivent être réparés, aux frais du propriétaire, avant l'entreposage. Les colis présentés à un entrepôt fédéral avec une fermeture douanière intacte peuvent, à la demande du redevable, rester fermés

et être entreposés sans vérification, s'il n'y a aucun motif de supposer qu'ils contiennent des marchandises dont l'entreposage est interdit; le genre de fermeture douanière est mentionné dans le certificat d'entrepôt et dans le journal d'entrepôt. Dans ce cas, la douane n'est pas tenue de considérer l'indication du contenu comme exacte. Pour les colis sous fermeture douanière destinés à être réexportés en transit à leur sortie de l'entrepôt, le genre de fermeture douanière doit être indiqué dans l'acquit-à-caution.

ART. 87

b) *Durée de l'entrepôt*

La durée du séjour des marchandises dans les entrepôts fédéraux est déterminée par l'article 45 L.D.

Lorsqu'une marchandise est dirigée d'un entrepôt fédéral sur un autre, la durée du séjour dans le premier entrepôt est notée sur l'acquit-à-caution et inscrite dans le journal du second entrepôt. Il n'est pas permis de replacer en entrepôt des marchandises qui, après avoir été exportées à l'expiration de la durée de l'entrepôt, sont réimportées.

L'administration de l'entrepôt veille sous sa responsabilité à ce que la durée de l'entrepôt ne soit pas dépassée. Quatorze jours avant l'expiration de celle-ci, elle invite l'ayant droit à disposer de sa marchandise en temps utile.

Si la marchandise n'est pas retirée dans le délai légal, l'administration de l'entrepôt fait rapport à la direction d'arrondissement. Celle-ci peut, après une nouvelle sommation, ordonner le dédouanement de la marchandise pour l'importation, en infligeant en même temps une amende d'ordre à l'ayant droit, ou la faire vendre aux enchères publiques, conformément à l'article 45, 5^{me} alinéa L.D. Lorsqu'il est à craindre que les enchères ne produisent pas une somme suffisante si elles ont lieu à l'entrepôt, elles peuvent être faites ailleurs. Les droits dûs sur le produit de la vente sont prélevés dans l'ordre prévu à l'article 120 L.D., après déduction des frais d'enchères, en tant que ceux-ci ne sont pas supportés par les adjudicataires. Le solde des droits et les frais d'enchères non couverts

par la vente restent à la charge de la personne responsable des droits. En cas de revendication de la marchandise ou du produit de la vente par des tiers, le montant disponible après paiement des droits et frais est consigné en justice.

ART. 88

c) *Certificat d'entrepôt*

Il est délivré à l'entrepositaire un certificat d'entrepôt établi sur la base de sa déclaration. Ce certificat est libellé à son nom ou à celui de sa raison sociale et indique la durée maximum de l'entrepôt, ainsi que la somme assurée.

Celui au nom duquel est établi le certificat est considéré par la douane et l'administration de l'entrepôt comme qualifié pour disposer de la marchandise et en même temps, comme le redevable.

Lorsqu'un certificat d'entrepôt est cédé ou endossé conformément à l'article 44, 2^{me} alinéa L.D., le nouveau titulaire doit être reconnu comme ayant droit dès que le transfert a été communiqué par écrit au bureau de douane de l'entrepôt. En même temps, le nouveau titulaire devient responsable de l'accomplissement des obligations douanières et du paiement des taxes d'entrepôt, conjointement avec le premier entrepositaire. Le transfert est noté dans le journal d'entrepôt.

Les certificats d'entrepôt égarés peuvent être annulés conformément aux dispositions applicables du code des obligations. Une fois le certificat dûment annulé, il en est délivré un autre contre paiement de la taxe; mention en est faite dans le journal d'entrepôt. Il n'est pas permis de disposer de la marchandise auparavant.

ART. 89

d) *Traitement des marchandises entreposées*

Règle générale, tout traitement ou toute manipulation qui n'aurait pas simplement pour but de conserver la marchandise est interdit. Dans des cas spéciaux, la direction générale peut autoriser des exceptions.

L'ayant droit peut prélever ou faire prélever par son mandataire des échantillons en présence d'un agent de la douane. Les échantillons sont assujettis aux droits de douane à leur sortie de l'entrepôt à moins que le montant dû ne soit inférieur à vingt centimes. L'ayant droit veillera à ce que les colis ouverts pour le prélèvement des échantillons soient soigneusement refermés. La direction générale prend les mesures nécessaires pour prévenir et réprimer tout abus lors du prélèvement d'échantillons.

Les colis ne peuvent être fractionnés que sous la surveillance d'un agent de la douane. Les divisions en quantités inférieures à cinq kilogrammes sont interdites.

Il est permis de grouper plusieurs colis, à condition qu'on se borne à ficeler le tout ou à l'envelopper dans de la toile d'emballage sans modifier l'emballage original de chaque colis. La direction générale peut, sans tenir compte des besoins du commerce, édicter des dispositions spéciales quant au réemballage et au complément de marchandises indigènes, ainsi qu'au marquage des marchandises en transit; ces dispositions ne doivent toutefois pas compromettre la perception des droits.

ART. 90

e) *Avaries et perte de marchandises entreposées*

En cas d'avarie des marchandises entreposées, notamment des liquides, l'administration de l'entrepôt en avise immédiatement l'ayant droit et le somme de pourvoir sans délai au nécessaire. Si cette sommation reste sans effet, elle prend elle-même les mesures nécessaires, aux frais de l'intéressé. Lorsque l'état de la marchandise fait craindre un dommage pour les autres marchandises entreposées, elle impartit à l'ayant droit un court délai pour procéder à la sortie de sa marchandise, à défaut de quoi celle-ci est acquittée pour l'importation et amenée à l'ayant droit à ses risques et à ses frais. Au cas où il ne peut être atteint, ou refuse d'accepter la marchandise, celle-ci est vendue aux enchères publiques dans les conditions prévues à l'article 87 ci-dessus.

En cas de destruction des marchandises, l'administration de l'entrepôt dresse procès-verbal avec le concours d'un agent de la douane. Copie du procès-verbal est adressée à l'ayant droit avec une invitation à remettre le certificat d'entrepôt au bureau de douane de l'entrepôt, aux fins de décharge, faute de quoi la décharge est notée d'office dans le journal d'entrepôt. En tout état de cause, l'administration établit le compte des taxes d'entrepôt dues par l'ayant droit et en prélève le montant sur la garantie s'il en a été fourni une.

ART. 91

f) *Sortie d'entrepôt*

Pendant la durée de l'entreposage, l'ayant droit peut disposer en tout temps de la marchandise entreposée.

La sortie de l'entrepôt a lieu conformément à l'article 46 L.D. L'ayant droit qui veut faire sortir une marchandise doit présenter une demande de dédouanement au bureau de douane de l'entrepôt. Les marchandises sorties de l'entrepôt sont portées en déduction tant sur le certificat d'entrepôt que dans le journal d'entrepôt, avec indication des numéros des acquits pour l'importation ou des pièces justifiant de leur dédouanement intérimaire. En cas de sortie de toutes les marchandises énoncées sur le certificat d'entrepôt, ce dernier, dûment déchargé et acquitté, est rendu au bureau de douane de l'entrepôt.

ART. 92

g) *Inventaire d'entrepôt*

Les stocks des entrepôts fédéraux sont inventoriés par la douane au moins deux fois par an et notamment à chaque mutation de l'agent chargé de leur surveillance. La vérification établit s'il y a conformité entre les stocks existants et le journal d'entrepôt; elle porte aussi sur l'état des marchandises.

ATR. 93

h) *Entrepôts privés à l'intérieur d'entrepôts fédéraux*

La douane peut autoriser, à l'intérieur des entrepôts fédéraux, la création d'entrepôts privés dans des locaux susceptibles d'être

fermés. Leur utilisation est soumise aux conditions fixées par la direction générale. Celle-ci détermine aussi le prix de location des cabines dans les entrepôts fédéraux administrés par la douane.

Pour les entrepôts fédéraux administrés par des chemins de fer, des communes, des corporations et des sociétés, l'article 82 ci-dessus est applicable.

La douane n'assume aucune responsabilité pour les marchandises placées dans les entrepôts privés. Il incombe à l'entrepositaire d'assurer ces marchandises.

ART. 94

3. Districts francs

a) *Entreposage*

Les prescriptions édictées pour les entrepôts fédéraux par les articles 86, 90 et 91 ci-dessus sont applicables par analogie à l'entrée dans les districts francs de marchandises non acquittées et à leur sortie.

L'entrepositaire fournit au bureau de douane les indications nécessaires pour la statistique du commerce, à moins qu'elles ne soient déjà contenues dans les pièces justifiant du dédouanement intérimaire ou dans les papiers d'accompagnement.

La marchandise n'est vérifiée avant son entrée ou contrôlée pendant l'entrepôt que pour des motifs de police douanière.

ART. 95

b) *Durée de l'entrepôt*

La durée de l'entrepôt est illimitée.

Toutefois l'entrepositaire peut être obligé de retirer ses marchandises du district franc, si les conditions fixées pour l'entreposage ne sont pas observées ou si la marchandise est dans un état qui exclue l'entreposage, au sens de l'article 84, 2^{me} alinéa, ci-dessus.

ATR. 96

c) *Traitement des marchandises*

Les marchandises entreposées peuvent être réemballées ou dépouillées de leur emballage.

De même, il est permis d'examiner et d'analyser les marchandises, ainsi que de les diviser, de les trier, de les mélanger et de les échantillonner sans l'assistance d'un agent de la douane. Demeure toutefois réservé l'article 97 ci-après. Pour l'acquittement des échantillons prélevés et exportés du district franc, l'article 89, 2^{me} alinéa, ci-dessus, est applicable.

ART. 97

d) *Manipulations*

Les manipulations de marchandises entreposées ayant pour effet de modifier la nature de ces dernières ou les propriétés déterminantes pour leur tarification sont subordonnées à une autorisation expresse de la direction générale. La demande d'autorisation doit être adressée avec les pièces justificatives à la direction d'arrondissement.

Sont exclues les manipulations entraînant l'application d'un droit de douane inférieur à celui qui serait entré en ligne de compte au moment de l'entrée en entrepôt de la marchandise, comme aussi celles qui auraient pour effet de détériorer les autres marchandises entreposées ou de les mettre en péril.

Toutefois, lorsqu'il est établi que les marchandises sont destinées au transit, cette restriction tombe. Ces marchandises peuvent, bien au contraire, sous réserve des mesures de contrôle ordonnées par la direction générale, être manipulées librement selon les usages du commerce, sans égard aux modifications qui peuvent en résulter quant à leur tarification.

Les manipulations ayant pour effet de transformer des matières premières en produits semi-ouvrés ou manufacturés, ou des produits semi-ouvrés en produits manufacturés sont interdites. Des exceptions peuvent être consenties par la direction générale d'une façon générale ou pour des cas particuliers, lorsqu'il s'agit de la fabrica-

tion ou de la réparation de matériel d'emballage pour l'usage de l'entrepositaire.

Le Département des Douanes peut autoriser la création d'ateliers de perfectionnement dans les districts francs. Il s'inspire, dans ses décisions, des règles sur l'admission du trafic de perfectionnement actif.

ART. 98

V. Placement de marchandises dans des entrepôts privés

1. *Admission à l'entrepôt*

Le Département des Douanes dresse la liste des catégories de marchandises (marchandises d'entrepôts privés) qui, conformément à l'article 42, 3^{me} alinéa, L.D., peuvent être entreposées dans des locaux privés (entrepôts privés), sans acquitter les droits de douane. La liste et les modifications qui y sont apportées sont publiées.

Les demandes tendant à l'admission de certaines catégories d'articles sur la liste des marchandises d'entrepôt privés doivent être adressées, avec les pièces justificatives prévues à l'article 42, 3^{me} alinéa, L.D., à la direction générale; celle-ci les transmet avec son préavis au Département des Douanes, dont la décision n'est pas susceptible de recours.

Sont exclues les boissons, ainsi que les marchandises qui sont produites dans le pays en bonne qualité et en quantité suffisante.

L'entreposage privé à l'intérieur des entrepôts fédéraux est régi par l'article 93 ci-dessus.

ATR. 99

2. *Durée de l'entrepôt*

La durée d'entreposage des marchandises d'entrepôts privés est de deux ans, quel que soit le lieu de l'entrepôt.

Lorsque les marchandises ayant déjà séjourné dans un entrepôt fédéral sont dirigées sur un entrepôt privé, la durée de l'entrepôt court à partir de l'entrée dans l'entrepôt fédéral.

ART. 100

3. *Dédouanement*

Les marchandises destinées à être placées dans un entrepôt privé sont dédouanées avec acquit-à-caution ou par inscription en compte-courant. Les bureaux principaux sont compétents pour ces dédouanements.

Le poids de la marchandise à l'entrée en entrepôt est déterminant pour le dédouanement définitif (art. 46, 2^{me} al., L.D.).

Si le dédouanement avec acquit-à-caution des marchandises d'entrepôts privés donne lieu à des abus ou compromet la perception des droits, la direction générale peut le soumettre à des restrictions.

ATR. 101

4. *Acquit-à-caution*

Il n'est délivré d'acquit-à-caution pour les marchandises d'entrepôts privés que sur demande formelle du conducteur. Toutefois, le bureau examine d'office si les conditions stipulées pour le placement du genre de marchandise en question dans des entrepôts privés sont remplies (art. 98 ci-dessus).

L'acquit-à-caution pour les marchandises d'entrepôts privés indique les marques, les numéros et le poids de l'envoi; si les marchandises sont importées dans des caisses, des fûts, des balles, etc., le poids brut et le poids net doivent être indiqués pour chaque colis. Pour le sucre en pains, les céréales et la farine et sacs, etc., en revanche, l'indication du poids moyen des pains, sacs, etc., suffit.

Si des marchandises d'entrepôts privés ont été dédouanées, à la frontière, avec un acquit-à-caution ordinaire à courte échéance et dirigées sur un autre bureau, celui-ci est autorisé à délivrer, sur demande, des acquits-à-caution à longue échéance tant pour l'envoi entier que pour une partie seulement de ce dernier, à condition que la demande ait été présentée avant l'expiration du délai indiqué sur le premier acquit-à-caution.

Il n'est pas établi de double des acquits-à-caution pour marchandises d'entrepôts privés. Même en cas de perte, ces acquits ne peuvent être remplacés. En revanche, si des sûretés ont été

mises en compte ou recouvrées par la voie de la poursuite, il peut être tenu compte des décharges partielles faites sur l'acquit-à-caution en conformité de l'article 81, RED, à condition que la preuve de l'exportation des marchandises correspondantes soit apportée en temps utile.

Au surplus, les articles 69 à 81 RED sont également applicables aux acquits-à-caution pour marchandises d'entrepôts privés.

ART. 102

5. *Comptes courants*

Le Département des Douanes peut autoriser le dédouanement par inscription en compte courant de certaines marchandises d'entrepôts privés importées en grandes quantités (fer, charbon, etc.).

Les conditions à observer pour l'ouverture et la tenue de ces comptes courants, ainsi que les obligations des titulaires, sont déterminées dans chaque cas d'après l'importance du trafic et le genre de marchandises. Les autorisations peuvent être révoquées en tout temps en cas d'abus ou pour d'autres motifs.

Bibliographie

A. Ouvrages de portée générale

Agenda du douanier suisse, Lausanne 1945.

Amé: Etude sur les Tarifs des douanes, Paris 1876.

Arias Gino: Principii di Economia Commerciale, Rome 1917.

Augier Charles: La France et les traités de commerce, Paris 1906.

Augier et Marvaux: La Politique douanière de la France, Paris 1911.

Boulet Pierre: Cours de législation et de Réglementation douanière, Poitiers 1933.

Bresciani-Turroni C.: La Politica Commerciale dell'Italia, Bologna, 1920.

Brunner Wilhelm: Der Veredlungsverkehr mit dem Ausland, Berlin 1925.

Cabiati A.: Principii di Politica Commerciale, Genova 1924.

Carano-Donvito G.: Trattato di economia commerciale, e di istituzioni doganali, Torino 1907.

Chatin-Ollier: La politique douanière et la stabilité dans les relations commerciales, Paris 1925.

Chenebaux R.: L'admission temporaire dans ses rapports avec la question du blé, Bordeaux 1904.

- Chevalley Félix:* Le régime des importations et exportations en Suisse, en France et en Italie, Vevey 1936.
- Clarem C.:* Der Zollfreie Veredlungsverkehr mit dem Auslande, Berlin 1931.
- Commentaire du tarif d'usage des douanes suisses, du 8 juin 1921, Berne 1932.
- Condcliffe J.-B.:* Le Commerce international et la paix, Paris 1938.
- Cutrer A.:* Principii di diritto e politica doganale, Milano 1927.
- Damalas:* Essai sur l'évolution du Commerce international, Paris 1940.
- Delandre M.-A.:* Traité pratique des Douanes, Rennes 1866/75.
- Dérobot Eugène:* La politique douanière de la Confédération suisse, Genève 1926.
- Dezaunay G.:* Les admissions temporaires, Paris 1899.
- Fequet:* Les lectures du douanier, Paris 1938.
- Fichtner:* Des répercussions de la guerre sur la politique douanière, Lyon 1922.
- Flatien:* Les tarifs douaniers de la France et des pays étrangers, Lyon 1919.
- Garnier Georges:* Les lois naturelles qui régissent les échanges internationaux, Neuchâtel 1941.
- Garrigou-Lagrange A.:* La politique des échanges internationaux.
- Gerbino G.:* Commercio internazionale e politica commerciale, Palermo 1907.
- Gruntzel J.:* System der Handelspolitik, Vienne 1928.
- Hayem Julien:* II^me Congrès international de la Réglementation douanière (Paris 1913). Discussions, travaux et résolutions du Congrès, Paris 1914.

- Hoffherr René:* La Politique commerciale de la France.
- Hostie Jean:* Du libre-échange à la rationalisation des échanges, Bruxelles 1933.
- Humbert Jean:* Les institutions suisses d'expansion économique, Genève 1946.
- Irmiger Fr.:* Politique douanière et commerciale de la Suisse, Berne 1920.
- Jaeggi Bernhard:* Le Tarif douanier général suisse après la guerre mondiale, Bâle 1923.
- Karmin Doris:* La politique commerciale de la Suisse de 1932 à 1939, Genève 1944.
- Klein A.:* Der Veredelungsverkehr als Mittel der Handelspolitik, Freiburg am Brisgau 1927.
- Laufenburger Henry:* Le commerce et l'organisation des marchés, Paris 1938.
- Laufenburger Henry:* L'intervention de l'Etat en matière économique, Paris 1939.
- Laur Ernest:* Principes économiques à l'usage de la politique douanière suisse, Brugg 1915.
- Laur Ernest:* La politique douanière suisse et le nouveau tarif douanier, Brugg 1921.
- Leener (de), Georges:* Théorie et politique du commerce international, Bruxelles 1933.
- Lefranc Georges:* Histoire du Commerce, Paris, Presses Universitaires 1942.
- L'Hôte Jules:* Les Douanes en France et à l'étranger, Poitiers 1922.
- L'Huillier Jacques:* L'aspect monétaire des échanges internationaux, Genève 1946.
- Lombard Frank:* Les douanes et le renchérissement de la vie, Genève 1902.
- Ludwig Curt:* Der Zollfreie Veredelungsverkehr zwischen Deutschland und der Schweiz, Berlin 1927.

- Lusensky F.:* Der zollfreie Veredlungsverkehr, Berlin 1903.
- Merks-Hoffmeister:* Die Technik des zollfreien Veredlungsverkehrs, Hamburg 1930.
- Murat Auguste:* Les relations économiques internationales, Paris 1945.
- Niendorf E.:* Der zollfreie Veredlungsverkehr, Hamburg 1913.
- Nogaro et Moye:* Les Régimes douaniers, Paris 1910.
- Odinga Théodore:* Loi fédérale sur les douanes du 1^{er} octobre 1925, Lausanne 1926.
- Oules Firmin:* Le mécanisme des changes internationaux et la politique commerciale en temps de crise, Paris 1936.
- Paranagua O.:* Politique commerciale internationale, Genève 1930.
- Piettre A.:* Economie dirigée et Commerce international, Paris 1934.
- Pilavachi Aristoclès:* La politique douanière des trois principaux Etats européens et celle de la S. D. N., Paris 1928.
- Raffalowich Arthur:* L'année économique 1887/88, Finances publiques, législation économique, Tarifs douaniers, Socialisme, Marchés financiers et commerciaux, Paris 1888.
- Régime douanier:* Le, et l'admission temporaire spéciale, Poitiers 1929.
- Riley E.-C.:* Pour une trêve douanière.
- Savoy Emile:* Le Tarif douanier suisse, Fribourg 1923.
- Schaeffer H.:* Droits spécifiques et droits ad valorem, Paris 1919.
- Tschierschky S.:* Der zollfreie Veredlungsverkehr, Düsseldorf 1901.

- Viener Jakob:* Relations commerciales entre les économies à marché libre et les économies contrôlées, Genève 1943.
- Wadnai Eugen:* Der schweizer Zollrecht, Zürich 1936.
- Wahlin Charles:* Le financement du commerce international, Bruxelles 1945.
- Walder Herrmann:* Bemerkung zum heutigen schweizerischen System der Verteilung der Import- und Export-Kontingente, Zürich 1947.

B. Thèses

- Barbey Eric:* Les principaux aspects du problème de la balance des comptes dans l'économie générale, Lausanne 1936.
- Billaux Félix:* Essai sur le régime de limitation à l'importation en Suisse, Genève 1942.
- Blaser S.:* Le contrat d'entrepôt, Lausanne 1923.
- Burki Jean:* L'influence des accords de clearing sur le commerce extérieur de la Suisse, Lausanne 1943.
- Lenz Charles:* Les interventions de la Confédération en faveur des industries d'exportation, Genève 1942.
- Pereda Antonio:* La funzione economica dei Punti franchi, Berne 1933.
- Werner Karl:* Die Entwicklung des Veredelungsverkehrs und seine Funktion als Element der Exportförderung und Industriepolitik, Berne 1941.

C. Revues et périodiques

Journal de statistique et Revue économique suisse.

Revue économique et sociale.

Rapports annuels de la statistique du Commerce suisse, publiés par la Direction générale des Douanes.

Feuilles fédérales.

Recueils officiels des lois et ordonnances de la Confédération suisse.

Journal des Associations patronales.

Rapports de gestion du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale.

Bulletin sténographique du Conseil National (1921).

Vorort de l'Union Suisse du Commerce et de l'Industrie: Rapports annuels.

Direction générale des Douanes: Publications périodiques de la statistique du commerce.

D. Publications diverses

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Publication de l'O. N. U., Lake-Success-New-York 1947.

Commerce extérieur de la Suisse, publié par la Société Suisse des Commerçants, Zurich 1946.

CLERGET Pierre: La politique douanière de la Suisse et les nouveaux tarifs de 1902: Revue économique internationale, volume 3 - N° 4, Bruxelles 1904.

Conférence internationale sur les formalités douanières: Service des publications de la S. D. N., Genève 1923.

Convention internationale pour la simplification des formalités douanières: Service des publications de la S. D. N., Genève 1924.

Droits d'exportation: Service des publications de la S. D. N., Genève 1923.

GEORG A.: La politique douanière de la Suisse: « Suisse économique », volume 2, Lausanne 1918.

Requête de l'Union Suisse des Paysans au sujet du trafic des vins dans les entrepôts fédéraux, Brougg 1906.

Saxer A.: Der Stickerei-Veredlungsverkehr mit dem Ausland: Journal de statistique et Revue économique suisse, 67^{me} année, fascicule 3, Berne 1931.

Subsides directs et indirects. Documentation pour la Conférence économique internationale: Service des publications de la S. D. N., Genève 1927.

Suisse, La, et ses industries: publication de l'OSEC. Lausanne 1946.

Table des matières

<i>Avant-propos</i>	9
-------------------------------	---

CHAPITRE PREMIER

<i>Généralités</i>	11
------------------------------	----

CHAPITRE II

<i>Le trafic de perfectionnement et de réparation</i>	23
---	----

I. Bases légales, historique	25
II. Les accords contractuels	29
III. Diverses espèces de trafics	34
A. Le trafic de perfectionnement actif en transit	34
1. Généralités	34
2. Difficultés d'application	37
3. Réexportation sous forme de produits terminés	38
4. Importance économique:	42
a) Raison de politique industrielle	42
b) Utilisation des progrès réalisés par l'industrie étrangère	43
5. Le trafic de perfectionnement vu par les protectionnistes et les libre-échangistes	44
B. Le trafic de perfectionnement passif	46
1. Généralités	46
a) Utilisation de la main-d'œuvre étrangère	47
b) Politique des prix	47
c) Résistance aux cartels	48
2. Fonctionnement du trafic de perfectionnement passif	49

IV. Evolution de 1933 à 1947	52
CHAPITRE III	
<i>Le trafic de perfectionnement des pierres d'horlogerie</i>	57
CHAPITRE IV	
<i>La réparation des wagons français en Suisse</i>	65
CHAPITRE V	
<i>Le régime du drawback</i>	71
1. Généralités	73
2. Défauts des deux systèmes (drawback et admission temporaire)	75
3. Le point de vue suisse	75
a) Le drawback sur le tabac	79
Importance économique	82
b) Le drawback sur le sucre	84
Importance économique	87
CHAPITRE VI	
<i>Le trafic d'entrepôt</i>	91
1. Généralités	93
2. Législation fédérale	94
a) Entrepôts fédéraux	96
Manière de procéder à l'entreposage	96
Certificat d'entrepôt	97
Location des entrepôts	99
Assurance des marchandises	100
Durée de l'entreposage	101
Traitement et manipulation de la marchandise	102
Inventaire et dédouanement de la marchandise	102
Liste des entrepôts fédéraux	103
b) Les districts francs	104
Définition	104
Législation et règlements	104
Délimitation	105

Entreposage	105
Sortie de la marchandise	106
Plan du port-franc de Genève - Cornavin	108
Liste des districts-francs	109
Plan général des entrepôts et des districts-francs	110
c) Les entrepôts privés	111
Manipulations et traitements	116
Importance économique des entrepôts	118

CHAPITRE VII

<i>Autres régimes spéciaux</i>	123
A. Les marchandises passibles de droits différents selon l'emploi	125
B. Marchandises en retour	131
C. Le trafic de transformation	133
D. Le remboursement partiel des droits de douane perçus sur les châssis	134

CHAPITRE VIII

<i>Conclusions</i>	137
<i>Annexe: Bases légales</i>	143
<i>Bibliographie</i>	161
<i>Table des matières</i>	171

Achévé d'imprimer le quatorze

avril mil neuf cent quarante-neuf

sur les presses de

A. & W. Seiler, imprimeurs,

à Neuchâtel (Suisse)

